



CENTRO UNIVERSITÁRIO DO ESTADO DO PARÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO, POLÍTICAS
PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

NELMA LIMA E SILVA CAMPOS

**FEDERALISMO COOPERATIVO E POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO:
MITO OU REALIDADE?**

BELÉM – PARÁ

2019

NELMA LIMA E SILVA CAMPOS

**FEDERALISMO COOPERATIVO E POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO:
MITO OU REALIDADE?**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA).

Área de Concentração: Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional

Linha de Pesquisa: Direito, Políticas Públicas e Direitos Humanos

Orientador: Prof. Dr. Sandro Alex de Souza Simões

BELÉM – PARÁ

2019

NELMA LIMA E SILVA CAMPOS

**FEDERALISMO COOPERATIVO E POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO:
MITO OU REALIDADE?**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA).

Área de Concentração: Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional

Linha de Pesquisa: Direito, Políticas Públicas e Direitos Humanos

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Sandro Alex de Souza Simões – Orientador

Doutor em Evoluzione Dei Sistemi Sociale e Nuovi Diritti

(Università Del Salento/UniSalento, Itália)

Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD /CESUPA)

Prof.^a Dr.^a Elza Ezilda Valente Dantas – Examinadora Externa

Doutora em Educação (Universidade Federal do Pará/UFPA, Brasil)

Programa de Mestrado Profissional em Ensino em Saúde

– Educação Médica (ESEM/CESUPA)

Prof. Dr. Elísio Augusto Velloso Bastos – Examinador Interno

Doutor em Direito do Estado

(Universidade de São Paulo/USP, Brasil)

Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD/CESUPA)

Belém/PA, ____ / ____ / ____.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida e pelo amparo em todos os momentos da minha existência.

À minha mãe, Maria Natividade, pela educação e pela presença constante na minha caminhada; e à minha irmã, Telma, pelo cuidado e zelo.

Ao meu amado esposo, Patrício, pelo apoio incondicional e pelos incentivos que fizeram e sempre fazem a diferença nas minhas realizações.

Aos meus filhos Erick e Frederick, pelos momentos de ausências e atenções divididas.

Ao prezado orientador, Prof. Dr. Sandro Alex de Souza Simões, pela excelente orientação e por todo o apoio, marcado por muito profissionalismo, cuidado e paciência.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito do CESUPA, na pessoa do seu coordenador, Prof. Dr. Jean Carlos Dias, pela excelência no exercício da docência, sem dispensar o olhar humanista que precisa existir na arte do ensinar, e que muito contribuíram para a conclusão dessa dissertação, a qual foi construída desde o primeiro dia de aula.

Em especial, aos professores Dr.^a Ana Elizabeth Neyrão Reymão, Dr. Elísio Bastos, Dr. José Claudio Monteiro de Brito Filho e Dr.^a Loiane da Ponte Souza Prado Verbicaro, pelo aprendizado e imensas contribuições para a minha formação acadêmica e profissional, pois são profissionais exemplares.

Aos funcionários do CESUPA, em especial, aos colaboradores da biblioteca, pela excelência e carinho no atendimento. À secretária do PPGD, Lilian Farias, por sua competência profissional, orientação eficiente e empatia com que pauta suas ações.

Aos colegas da turma de Pós-Graduação do CESUPA, em especial, a Carla Peixoto e Carolina Miralha, pelo apoio e amizade, o que fez muita diferença em todo o percurso percorrido e que me fez chegar até aqui.

Enfim, a todos que de alguma forma fizeram parte desse período tão importante da minha vida, pois, acredito que nada se constrói sozinho, principalmente, uma dissertação! E em nome deste trabalho, que, a meu ver, é coletivo, a minha sincera gratidão!

Eu não troco a justiça pela soberba. Eu não deixo o direito pela força. Eu não esqueço a fraternidade pela tolerância. Eu não substituo a fé pela superstição, a realidade pelo ídolo.

Rui Barbosa

Educai as crianças e não será preciso punir os homens

Pitágoras

A educação, se for bem compreendida, será a chave do progresso moral.

Allan Kardec

RESUMO

A presente dissertação tem sua construção com base na pesquisa científica, e pretende responder ao seguinte questionamento: as bases curriculares nacionais revelam-se como uma demonstração de um problema da assimetria federativa brasileira? Tem como eixo norteador a seguinte hipótese: sim, as bases nacionais curriculares revelam a tendência progressiva do Estado brasileiro de centralizar as políticas públicas, como, por exemplo, na área da Educação, como uma resposta ao problema da assimetria federativa. Tem como objetivo geral compreender se a maneira de o Estado brasileiro lidar com a assimetria tem sido progressivamente centralizar as respostas governamentais, assim como as políticas públicas na área de educação. Como objetivos específicos, se propõe a: 1) analisar a relação entre política educacional e Estado federativo brasileiro; 2) identificar se o federalismo cooperativo ainda se mantém preservado no Estado Federal brasileiro. Para o desvelar do objeto de pesquisa, foi necessário aporte teórico a partir de autores que investigam sobre federalismo, política pública e educacional e educação básica, dentre os quais se destaca: Baracho (1995), Bercovici (2004), Horta (2010), Ramos (2013a, 2013b), Oliveira, R. (2010), Abicalil (2013), Dourado (2010, 2013), Saviani (2014, 2005) e Stefano (2015). Adota o paradigma da pesquisa qualitativa, e como instrumento de coleta de dados, a pesquisa bibliográfica. Este estudo confirma a hipótese que o norteou, tendo em vista que a União tem se encaminhado em direção ao centralismo, delimitando, assim, o campo de atuação de estados e municípios. Nesse sentido, tem adotado alguns mecanismos que confirmam essa conduta, principalmente no que se refere à adoção de políticas de contenção orçamentária. Na análise dos resultados, conclui que a União não tem desenvolvido suas ações pautadas na cooperação federal, pois, ao invés de promover a participação dos demais entes na gestão de problemas e contribuir no fortalecimento daqueles que não possuem condições adequadas para o enfrentamento de problemas que, embora locais, estão no mesmo espaço federativo, tem apresentado soluções de forma unilateral. A pesquisa busca compreender como a União tem lidando com o problema da assimetria, e observa uma persistente política de tratamento padronizado que é estendida a todos os entes federados, apesar de não serem iguais. Esta política tem se manifestado, principalmente, pelo centralismo da União, onde entes federados sem veem compelidos a se adequarem a diretrizes nacionais que, cada vez mais, limitam seus papéis e suas competências. É nesse sentido que podemos afirmar que o federalismo cooperativo vem sendo secundarizado. E a despeito do questionamento apresentado no título desta dissertação, é possível concluir que, da forma como tem sido estabelecida essa relação entre federalismo cooperativo e política nacional de educação, esta tem se mostrado cada vez mais distante da “realidade” e se próxima do “mito”.

Palavras-chave: Federalismo. Assimetria. Educação Básica. Direito à educação.

ABSTRACT

This dissertation has its construction based on scientific research, and intends to answer the following question: do the national curricular bases reveal themselves as a demonstration of a problem of the Brazilian federative asymmetry? Its guiding principle is the following hypothesis: yes, the national curricular bases reveal the progressive tendency of the Brazilian State to centralize public policies, as, for example, in the area of Education, as a response to the problem of federative asymmetry. Its main objective is to understand if the Brazilian State's way of dealing with asymmetry has been to progressively centralize government responses, as well as public policies in the area of Education. As specific objectives, it is proposed to: 1) analyze the relationship between educational policy and the Brazilian federal state; and 2) identify whether cooperative federalism is still preserved in the Brazilian Federal State. To unveil the object of research, it was necessary to provide theoretical support from authors who investigate federalism, public and educational policy and basic education, among which the following stand out: Baracho (1995), Bercovici (2004), Horta (2010), Ramos (2013a, 2013b), Oliveira, R. (2010), Abicalil (2013), Dourado (2010, 2013), Saviani (2014, 2005) and Stefano (2015). It adopts the paradigm of qualitative research, and as instrument for data collection, bibliographic research. This study confirms the hypothesis that guides it, considering that the Union has been moving towards centralism, thus delimiting the field of action of state governments and municipalities. In this sense, it has adopted some mechanisms that confirm this conduct, mainly with regard to the adoption of budgetary containment policies. In analyzing the results, the study concludes that the Union has not developed its actions based on federal cooperation, since, instead of promoting the participation of other entities in the management of problems and contributing to the strengthening of those who do not have adequate conditions to face those problems, that, although local, are in the same federative space, it has presented solutions unilaterally. The research seeks to understand how the Union has been dealing with the problem of asymmetry, and observes a persistent policy of standardized treatment that is extended to all federated entities, although they are not the same. This policy has been manifested, mainly, by the centralism of the Union, where federated entities are not compelled to adapt to national guidelines that, increasingly, limit their roles and their competences. It is in this sense that we can say that cooperative federalism has been secondary. And despite the questioning presented in the title of this dissertation, it is possible to conclude that, in the way that this relationship between cooperative federalism and national education policy has been established, it has been shown to be increasingly distant from "reality" and closer to the "Myth".

Keywords: Federalism. Asymmetry. Basic Education. Right to education.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Artigos sobre o tema Federalismo na base SciELO	13
Quadro 2 – Federalismo Norte-Americano – Técnicas legislativas	33
Gráfico 1 – Evolução nacional do Ideb – 2005-2017	47
Quadro 3 – Requisitos que configuram as modernas democracias	57
Quadro 4 – Estrutura da Lei nº 13.005/2014	64
Quadro 5 – Estrutura do anexo da Lei nº 13.005/2004.....	66
Mapa 1 – Escolas de Educação Básica com biblioteca e/ou sala de leitura – Por município – 2017 (%)	82
Fotografia 1 – Penúltima audiência é cancelada em Belém (PA)	87
Fotografia 2 – Nota sobre Audiência Pública da BNCC em Belém (PA).....	88

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxa de analfabetismo, por grupos de idade, segundo as Grandes Regiões (%)....	43
Tabela 2 – Proporção de alunos com aprendizado adequado – 5º ano do Ensino Fundamental – Prova Brasil 2017	48
Tabela 3 – Ideb – Resultados e metas – Pará	67

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Anped	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CNE	Conselho Nacional de Educação
EC	Emenda Constitucional
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PNE	Plano Nacional de Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
SciELO	Scientific Electronic Library Online

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	O FEDERALISMO	17
2.1	A ORIGEM DO FEDERALISMO	17
2.2	O FEDERALISMO BRASILEIRO	25
2.3	O FEDERALISMO COOPERATIVO E O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE..	32
2.4	ASSIMETRIAS E O ESTADO FEDERAL	40
3	A EDUCAÇÃO NO BRASIL	52
3.1	AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS	56
3.2	O DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E SEUS MECANISMOS DE EXERCÍCIO	59
3.3	OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO DE 2001 E 2014	61
4	COOPERAÇÃO OU IMPOSIÇÃO NO FEDERALISMO BRASILEIRO?	73
4.1	A EDUCAÇÃO NACIONAL NA ESTRUTURA FEDERATIVA BRASILEIRA	76
4.2	BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR (BNCC) – INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DO PODER CENTRAL.....	79
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	90
	REFERÊNCIAS	94

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como tema o federalismo cooperativo e a política nacional de educação e se reveste de singular relevância acadêmica e social, por abordar um direito social, constitucionalmente resguardado e reconhecidamente admitido como essencial em uma sociedade democrática que pretenda adotar mecanismos de superação de desigualdades a partir da concretização de políticas públicas educacionais.

O estudo também tem relevância pessoal, pois oportuniza realizar diversas incursões teóricas e metodológicas que transitem entre os campos do saber no Direito e na Educação, por intermédio de autores que pesquisam nessas duas áreas de conhecimentos, e, assim, contemplar as duas áreas em que a autora atua profissionalmente, como professora da Educação Básica e na Advocacia.

A expectativa é que os resultados obtidos possam contribuir para o enriquecimento teórico de todos aqueles que se interessem pelo estudo da temática aqui abordada. E que se possa auxiliar na compreensão dos fatores que influem nas políticas direcionadas à Educação Básica em um Estado Federativo como o Brasil. Espera-se, também, colaborar nas reflexões sobre como se tem estabelecido o federalismo cooperativo no Brasil, tendo como referência a política nacional de educação.

É necessário esclarecer que, embora existam outras políticas públicas, se elegeu como foco principal desta pesquisa a educação pública, por sua relevância na formação do cidadão e por representar importante marco inicial e fundamental para o acesso a outras garantias constitucionais.

O problema de pesquisa que se pretendeu responder foi: *as bases curriculares nacionais revelam-se como uma demonstração de um problema da assimetria federativa brasileira?*

Teve como eixo norteador a seguinte hipótese: *sim, as bases nacionais curriculares revelam a tendência progressiva do Estado brasileiro de centralizar as políticas públicas, como exemplo, na área da Educação, como uma resposta ao problema da assimetria federativa.*

Como objetivo geral, pretende-se *compreender se a maneira de o Estado brasileiro lidar com a assimetria tem sido progressivamente centralizar as respostas governamentais, assim como as políticas públicas na área de educação.* Como objetivos específicos, se propõe:

- 1) *analisar a relação entre política educacional e Estado federativo brasileiro;*
- 2) *identificar se o federalismo cooperativo ainda se mantém preservado no Estado Federal brasileiro.*

Após a definição do tema e dos objetivos relacionados, e sob as diretrizes do professor orientador desta pesquisa, houve a necessidade de buscar maior auxílio para delimitação do tema e clareza nas questões de pesquisa, sendo necessário efetuar uma pesquisa exploratória. Então, foi realizado um levantamento bibliográfico inicial na biblioteca digital Scientific Electronic Library Online (SciELO)¹, por esta conter rico conjunto de periódicos científicos brasileiros. E, nas produções intelectuais identificadas, foram obtidos importantes resultados.

Na busca, foram identificados 169 (cento e sessenta e nove) resultados. Devido à razoável quantidade encontrada, optou-se por não refinar a pesquisa, para que cada artigo pudesse ser analisado.

A análise se deu a partir da leitura atenta dos títulos, resumos e seus respectivos conteúdos, selecionando-se aqueles com maior conexão com o tema, objeto de pesquisa e objetivos. Assim, foram selecionados 17 (dezessete) artigos, detalhados no Quadro 1.

A leitura dos artigos possibilitou a identificação de autores que apresentam importantes contribuições para as discussões do tema aqui estudado, compondo uma lista preliminar de fontes, pois, o “levantamento bibliográfico é a fase da pesquisa na qual se identificam os autores que estudaram ou estão estudando o tema em questão, para depois elaborar a revisão bibliográfica [...]” (TRIGUEIRO *et al.*, 2014, p. 23).

Dessa forma, o conteúdo encontrado foi de grande relevância para a aproximação com o tema, pois que:

A pesquisa bibliográfica pode se constituir em etapa inicial de um processo de pesquisa, seja qual for o problema em questão, com o objetivo de se ter um conhecimento prévio da situação em que se encontra um assunto na literatura da área. Portanto, é indispensável sua realização, antes de iniciar qualquer estudo, para não correr o risco de estudar um tema que já foi amplamente pesquisado, também para ter conhecimento dos principais autores que estudam o tema e saber qual é a situação do referencial teórico na área. Ela é considerada uma estratégia necessária para a realização de qualquer pesquisa científica (TRIGUEIRO *et al.*, 2014, p. 30).

Observou-se, assim, após esse levantamento bibliográfico inicial, que há pouca produção teórica sobre o tema desta pesquisa na biblioteca virtual pesquisada, o que corrobora a necessidade do estudo sobre o federalismo cooperativo brasileiro e a política nacional de educação. O material bibliográfico coletado inicialmente foi utilizado paulatinamente na construção do aporte teórico dos capítulos desta dissertação.

¹ Disponível em: <https://scielo.org/>. Acesso em: 24 mar. 2020.

Quadro 1 – Artigos sobre o tema Federalismo na base SciELO

AUTOR	TÍTULO	ANO DE PUBLICAÇÃO
DOURADO, Luiz Fernandes	A institucionalização do sistema nacional de educação e o plano nacional de educação: proposições e disputas	2018
OLIVEIRA, Bruno C.	Federalismo e municipalismo na trajetória política do Brasil	2018
OLIVIERI, Cecília <i>et al.</i>	Gestão municipal e corrupção na implementação de programas educacionais federais	2018
SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz	Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará	2018
LOYOLA, Paulo	Autonomia municipal e interdependência federativa: uma análise sobre as mudanças ocorridas no acesso e nos gastos em educação no Brasil (2000 - 2014)	2017
LISBOA, Gustavo Joaquim	Federalismo educacional esfacelado? Um estudo de caso sobre o piso salarial	2015
DUARTE, Marisa R. T.; SANTOS, M. Rosimary S.	Sistema Nacional de Educação e relações intergovernamentais no Brasil	2014
FERREIRA, Eliza Bartolozzi	Federalismo e planejamento educacional no exercício do par	2014
PINTO, José Marcelino Rezende	Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios	2014
DOURADO, Luiz Fernandes	Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica	2013
LEITE, Cristiane Kerches da Silva; FONSECA, Francisco	Federalismo e políticas sociais no Brasil: impasses da descentralização pós-1988	2011
NOGUEIRA, Sonia Martins de Almeida; RANGEL, Juliano Soares	O Estado Federativo de cooperação e as políticas de municipalização do ensino: limites e potenciais.	2011
ARAUJO, Gilda Cardoso de	A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil	2010
ARAUJO, Gilda Cardoso de	Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração	2010
COSTA, Valeriano Mendes Ferreira	Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil	2010
CURY, Carlos Roberto Jamil	Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa	2008
SOUZA, Celina	Federalismo, descentralização e reforma constitucional em contextos de desenvolvimento regional desigual	1997

Fonte: elaborado pela autora com base nos resultados da busca na base SciELO (2018).

Quanto à metodologia, este estudo se desenvolveu a partir do paradigma da pesquisa qualitativa, pois, de acordo com Creswell (2010, p. 162), “na pesquisa qualitativa, a intenção é explorar o conjunto complexo de fatores que envolvem o fenômeno central e apresentar as perspectivas ou os significados variados dos participantes [...]”, que, a propósito, é o que se propõe nesta pesquisa, a partir das questões investigativas e objetivos apresentados.

Para a coleta de dados, foi utilizada a pesquisa bibliográfica, pois representa o instrumento mais adequado para esclarecer sobre o objeto de pesquisa proposto neste estudo. Nesse sentido, Köche (2011, p. 123) esclarece que “a pesquisa bibliográfica é a que se desenvolve tentando explicar um problema, utilizando o conhecimento disponível a partir das teorias publicadas em livros ou obras congêneres”.

A pesquisa bibliográfica permite ao pesquisador instrumentos para levantamento teórico e para análise e avaliação dos dados encontrados. A esse respeito:

Na pesquisa bibliográfica o investigador irá levantar o conhecimento disponível na área, identificando as teorias produzidas, analisando-as e avaliando sua contribuição para auxiliar a compreender ou explicar o problema objeto da investigação. O objetivo da pesquisa bibliográfica, portanto, é o de conhecer e analisar as principais contribuições teóricas existentes sobre um determinado tema ou problema, tornando-se um instrumento indispensável para qualquer tipo de pesquisa (KÖCHE, 2011, p. 123).

Dessa forma, optou-se pela pesquisa bibliográfica. Devido às diversas possibilidades do seu uso em um estudo científico, Köche (2011, p. 123) apresenta três finalidades:

Pode-se utilizar a pesquisa bibliográfica com diferentes fins: a) para ampliar o grau de conhecimentos em uma determinada área, capacitando o investigador a compreender ou delimitar melhor um problema de pesquisa; b) para dominar o conhecimento disponível e utilizá-lo como base ou fundamentação na construção de um modelo teórico explicativo de um problema, isto é, como instrumento auxiliar para a construção e fundamentação das hipóteses; c) para descrever ou sistematizar o estado da arte, daquele momento, pertinente a um determinado tema ou problema.

De acordo com o autor, a pesquisa bibliográfica pode ser utilizada com três finalidades, e a primeira se refere ao movimento inicial do investigador no sentido de melhor desvelar o objeto de pesquisa, delimitando-o. Esse movimento foi realizado neste estudo, exatamente com esse propósito. Em relação às demais finalidades relacionadas, é importante esclarecer que estas foram adotadas gradativamente à medida que a pesquisa foi sendo desenvolvida.

Como suporte teórico, foram selecionados alguns autores principais, embora haja contribuições relevantes de outros autores que também se dedicam ao estudo do federalismo e das políticas públicas de educação. Para os estudos sobre federalismo, assimetria, princípios da

subsidiariedade e de cooperação, foram selecionados Baracho (1995), Bercovici (2004), Horta (2010), Ramos (2013a, 2013b) e Oliveira, R. (2010).

Os autores citados são especialistas nos temas abordados, a exemplo de Raul Machado Horta (1923-2005), dentre cujas obras estão: *O controle da constitucionalidade das leis no regime parlamentar* (1953); *A autonomia do Estado moderno no Direito Constitucional brasileiro* (1964); *Estudos de Direito Constitucional* (1955); e *Direito Constitucional* (2010), na sua quinta edição, atualizada e com notas de rodapé escritas por sua filha, a professora Juliana Campos Horta. Suas obras permanecem como referência no campo do direito constitucional, principalmente, sobre os temas constituição e federalismo, por isso, sua produção teórica foi selecionada para esta pesquisa.

Para os estudos sobre educação, foram escolhidos os seguintes autores: Abicalil (2013), Dourado (2010, 2013), Saviani (2014, 2005) e Stefano (2015).

Pelos motivos já citados, esses autores apresentam relevantes contribuições para o desvelar do objeto desta pesquisa, como, por exemplo, o Professor Luiz Fernandes Dourado, com experiência em educação e sociologia da educação, possuindo consistente produção literária no campo da educação e políticas educacionais, inclusive, com pesquisas em educação básica e educação superior.

Quanto à organização textual, esta dissertação está dividida em cinco capítulos. A introdução é o primeiro capítulo, onde são apresentados o problema de pesquisa, os objetivos, a metodologia utilizada e a relevância deste estudo.

No segundo capítulo, é realizado um aprofundamento teórico sobre o federalismo, sua origem, conceito, principais características e especificidades do federalismo estabelecido no Brasil. Nesse mesmo capítulo, aborda-se o federalismo cooperativo, princípio da subsidiariedade, assimetrias e o Estado Federal.

No terceiro capítulo, são feitas análises a partir dos referenciais teóricos adotados sobre a educação pública brasileira e as políticas educacionais, onde se insere discussões sobre o Plano Nacional de Educação (PNE) e a estrutura de cooperação entre a União e os entes federativos no que concerne à educação, tendo como base a Constituição Federal (CF) e documentos oficiais da área da Educação.

No quarto, retoma-se temas abordados no segundo e terceiro capítulos, buscando problematizar elementos importantes para o desvelar do objeto de pesquisa. No campo da educação, são apresentadas discussões pontuais sobre a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) no intuito de melhor compreender o papel que a União vem desenvolvendo em relação à política educacional nacional, ao pacto federativo e à cooperação no federalismo brasileiro.

No quinto capítulo, são apresentadas as considerações finais, onde se apresenta o resultado da pesquisa, as conclusões obtidas a partir dos estudos realizados, se a questão-problema pode ser desvelada e se os objetivos propostos inicialmente foram alcançados. E, ainda, se houve a confirmação da hipótese de pesquisa ou se esta foi refutada.

2 O FEDERALISMO

Neste capítulo, pretende-se realizar uma incursão teórica sobre a origem do federalismo, buscando compreender as características que o singularizam, identificando seus pilares estruturais e de que forma se manifestou inicialmente no território brasileiro, e, ainda, buscar-se-á depreender de que forma o federalismo se estabelece atualmente.

Conforme será visto mais à frente, não há um modelo padrão do federalismo a ser adotado pelos Estados que tenham feito opção por esse sistema, no entanto, é possível identificar elementos marcantes; entre esses elementos, interessa neste estudo compreender o federalismo cooperativo, por isso, serão realizadas análises a esse respeito neste capítulo e retomadas no capítulo posterior.

2.1 A ORIGEM DO FEDERALISMO

Antes de iniciar os estudos sobre federalismo, é importante destacar que, além deste, há outros modelos de Estado, quais sejam: a Confederação, o Estado Unitário e o Estado Regional.

O Estado Unitário é caracterizado por um poder central “que é a cúpula e o núcleo do poder político”, o que o diferencia do Estado Federal, pois, estes “conjugam vários centros de poder político autônomo” (DALLARI, 2011, p. 251). E o Estado Regional é definido como sendo “menos centralizado do que o unitário, mas sem chegar aos extremos de descentralização do federalismo [...]” (p. 251).

A Confederação, por sua vez, “[...] corresponde a uma associação de Estados que, através de um tratado, unem-se com a finalidade de alcançarem determinados objetivos [...]” e, além disso, “[...] conservam sua integral autonomia e a sua personalidade jurídica, embora limitada, no plano internacional” (KOURY, 1988, p. 85).

Observa-se que a distinção entre esses Estados diz respeito, principalmente, à forma como o poder é estabelecido em cada um deles e nas relações que desenvolvem nos âmbitos internos e externos. Feitas essas distinções, é necessário avançar em relação à origem do federalismo.

O federalismo originalmente surgiu nos Estados Unidos, como resultado de imperativos bem peculiares advindos de uma nova configuração almejada por um Estado recém liberto. Em 04 de julho de 1776, o país declarou sua independência, libertando-se da metrópole inglesa. Inicialmente, as treze ex-colônias se reuniram em um regime de Confederação, composto por

um governo central e estados-membros que, por sua vez, possuíam autonomia e independência entre si e o órgão central (BERCOVICI, 2004).

A atuação do governo central era prioritariamente diplomática, respondia pelos interesses das treze colônias no âmbito internacional, e cada estado-membro possuía representação no Congresso, tido como órgão político central, em que eram decididos temas de abrangência comum (BERCOVICI, 2004).

Para o funcionamento do Congresso, havia diretrizes bem definidas: somente se poderia deliberar após a votação dos treze estados, que detinham poder de veto, e uma decisão final somente seria alcançada quando houvesse unanimidade (BERCOVICI, 2004). No entanto, nem todos os estados estavam satisfeitos com essa forma de governo, pois argumentavam que havia muita instabilidade e constantes crises políticas; dessa forma, muitos almejavam um estado mais nacional.

Além das limitações do Congresso, impostas pelos artigos da Confederação, tais como vedação de estabelecimento de impostos, convocação do exército e regulamentação do comércio interestadual por parte da União (ROCHA; BASTOS, 2013), havia muitos problemas ainda a serem resolvidos:

Diante de tamanhas restrições e afetada por toda a sorte de problemas – um Congresso fraco, o crescente déficit público, a impossibilidade de fazer frente ao império mercantilista das nações europeias, a permanência das tropas britânicas nos territórios do noroeste e os espanhóis incitando os índios na fronteira da Geórgia e ameaçando o comércio do Mississippi -, a Confederação declinava (ROCHA; BASTOS, 2013, p. 52).

Devido a múltiplos fatores que vinham gerando descontentamento e um enfraquecimento gradual na Confederação, em 17 de setembro de 1787, na Filadélfia, com a presença de quase todos os representantes dos estados-membros, optou-se por alterar a primeira Constituição, o que deu origem a uma nova, agora, adotando-se outro modelo de Estado, o Federalista, que tinha como objetivo primordial garantir a unidade norte-americana e assegurar a unidade e autonomia dos treze estados-membros, além de oferecer um sistema que possibilitasse solucionar possíveis conflitos ou controvérsias, apresentando uma desconcentração de poder assim definida:

A desconcentração do poder político deu-se com a existência de duas esferas de poder político: a federal e a estadual (os Municípios foram esquecidos nessa divisão de poderes, sendo deixados no âmbito da competência estadual). Uma esfera não é superior a outra. O que prevalece sobre ambas é a Constituição. Entretanto, a inexistência de hierarquia entre os entes federados não é absoluta. Em determinadas circunstâncias, o poder federal prevalece. A interpretação hoje dominante é a de que

nas hipóteses de competência concorrente ou em que não há elementos suficientes para uma afirmação indubitável de competência, a que prevalece é a da União (BERCOVICI, 2004, p. 12).

Portanto, embora tivessem sido criadas duas esferas de poder, não havia *a priori* o estabelecimento de hierarquia, pois o único poder que se reconhecia sobre ambas as esferas era o da Constituição, muito embora, atualmente, conforme Bercovici (2004), em situações específicas, possa haver prevalência de uma esfera sobre a outra e, em geral, é a União que se sobrepõe.

É interessante salientar que, no caso do federalismo norte-americano, o município não foi considerado como membro federativo para compor esse sistema. Em relação a esses, ficou para cada estado a responsabilidade de gerenciar suas existências e formas de funcionamentos (BERCOVICI, 2004).

Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, no período de revisão dos artigos da Confederação dos Estados Unidos, publicaram em Nova Iorque, no Daily Advertiser, relevantes artigos sobre a nova forma de governo adotado pelo Estado recém liberto da Inglaterra e que depois, compilados, deram corpo à conhecida obra *O Federalista* (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003). Bercovici (2004) afirma que, mesmo nesses textos, os termos *confederação* e *federalismo* são usados indistintamente.

Sobre essas publicações, Soares (2013) entende que se deram em resposta ao contexto composto por dificuldades e divergências, sendo, portanto, um tipo de enfrentamento:

Para alcançar o ponto de reconhecimento mundial, ocorreram não só grandes dificuldades, mas, divergências significativas entre os convencionais, as quais foram enfrentadas, de modo diferenciado, por três grandes expoentes da política americana: Alexander Hamilton, James Madison e Jonh Jay. Estes utilizando o pseudônimo de *Publius*, e, com esse estratagema, publicaram, entre maio de 1787 e maio de 1788, oitenta e cinco candentes artigos, defendendo a Constituição, trazida a público na Convenção da Filadélfia (SOARES, 2013, p. 35).

Os artigos publicados por Hamilton, Madison e Jay trouxeram à discussão temas que, de alguma forma, importavam na constituição de um governo que viesse atender às expectativas e aspirações do novo Estado.

Na obra intitulada *O Federalista*, nos capítulos 9 e 10, cujo tema é a utilidade da União como salvaguarda contra as facções e as insurreições, defende-se a sua importância no combate aos efeitos de conflitos internos: “Um dos grandes benefícios da União, relativamente à paz e à tranquilidade dos Estados, é a barreira que ela deve opor às insurreições e às facções [...]”

(HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 53), pois entendiam que, dessa forma, a paz e a tranquilidade seriam preservadas.

Embora afirmem que a Confederação adotada como forma de coibir facções, preservar a paz interna e, ao mesmo tempo, fortalecer o estado em relação a fatores de ameaças externas não se configure pelo ineditismo, enfatizam a importância desse mecanismo por parte de respeitáveis autores em política (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 54).

Conquanto pudessem, eventualmente, ocorrer variadas manifestações de dissensões ou inconformismos, motivadas por múltiplas causas, o fato de haver uma organização que possibilitasse a participação de todos os estados-membros viabilizaria maior proteção, no entendimento dos autores, tendo em vista que nem todos os estados se insurgiriam ao mesmo tempo, pois se encontravam unidos por uma ordem constitucional (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003).

Na obra citada, os autores afirmam que o governo federativo, pela sua forma de organização, oportuniza a legislação sobre interesses de ordem geral, particular ou local, pois que “a combinação que oferece a esse respeito o governo federativo é a mais feliz de todas as que se podem imaginar: os interesses gerais são confiados à legislatura nacional; os particulares e locais, aos legisladores dos Estados” (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 65).

O governo federativo é percebido como importante instrumento na conciliação de interesses externos e internos, ficando o encargo de legislar sobre matéria geral para a união e a competência para decidir sobre temas de caráter particular ou local, para os estados-membros. Note-se, mais uma vez, que não há referência aos municípios, mas, somente aos estados.

O que seria então um Estado Federal? Estado Federal é, conforme Horta (2010, p. 273), “criação jurídico-política e pressupõe na sua origem a existência da Constituição Federal, para instituí-lo [...]”. Dessa forma, para a efetiva existência do Estado Federal, é fundamental a existência de uma Constituição Federal que norteie seu funcionamento.

Embora o federalismo reúna características bem pontuais e específicas que o diferenciem dos demais modelos, boa parte dos autores concordam que não se conseguirá encontrar um Estado Federal que reúna todas essas características somente em si mesmo.

Para melhor compreensão, se faz necessário apresentar as características do federalismo, assim como as normas básicas comumente encontradas em seu funcionamento:

É impossível ignorar a diversidade de tipos constitucionais e históricos de federalismo. Contudo, deve-se reconhecer a existência de alguns elementos constantes que, em conjunto ou separadamente, contribuem para a configuração do Estado Federal: a) instituição pela Constituição federal; b) existência de duplo ordenamento: o da Federação ou União, e o dos Estados-membros; c) a repartição de competências;

d) a autonomia constitucional dos Estados-membros; e) a intervenção federal, instrumento utilizados para restabelecer, em determinados casos, o equilíbrio federativo; f) o sistema bicameral; g) a repartição tributária; e h) a existência de um Supremo Tribunal para interpretar e proteger a Constituição e dirimir possíveis litígios entre os membros da federação [...].

Ao lado desses elementos definidores do Estado federal destacam-se certas normas básicas que se costuma denominar de leis do federalismo. São elas: as leis da autonomia, da participação, do objetivo comum e da identidade de regime ou forma de governo (KOURY, 1988, p. 88).

Dada a evolução histórica, tipos diversos de federalismo foram adotados, gerando modelos distintos conforme cada peculiaridade, fazendo com que características encontradas no federalismo em um país se diferenciasssem do que poderia ser encontrado em outro Estado. E muitas dessas características foram modificando-se ou se aperfeiçoando conforme a realidade e necessidade de cada Estado. No entanto, alguns aspectos comuns foram possíveis de serem determinados, conforme pontua Koury (1988) acima.

Para este estudo, nos interessa mais especialmente a repartição de competências, a autonomia constitucional dos estados-membros e a repartição tributária, pois é a partir da análise destes elementos que pretendemos compreender como a União vem lidando com as assimetrias existentes no Estado brasileiro.

Ainda em busca da compreensão do Estado Federal, nas pesquisas realizadas sobre a conceituação de federalismo, se identificou que é apresentada por diversos autores com algumas diferenciações em suas definições, sendo objeto de análises ao longo da história.

Ao tratar do federalismo, Bobbio *et al.* (1998, p. 610) chamam a atenção para a confusão existente quanto à interpretação do termo na cultura política, e apresentam dois significados diferentes, sendo um entendido como teoria do Estado Federal, que consideram como um significado redutivo, e a outra perspectiva diz respeito à “visão global da sociedade”, que consideram como obscura.

[...] Se o primeiro significado não é controvertido, porque se baseia na teoria do Estado federal, modelo constitucional que foi objeto de numerosos estudos, que ilustraram em seus aspectos fundamentais sua estrutura e seu funcionamento, ele é sem dúvida redutivo. De fato, de um lado o conhecimento de um Estado não é completo, se não se tomam em consideração as características da sociedade, que permitem manter e fazer funcionar as instituições políticas. Portanto, se o Estado federal é um Estado dotado de características próprias, que o distinguem dos outros tipos de Estado, devemos conjecturar que tenham algum caráter federal os comportamentos daqueles que vivem nesse Estado. De outro lado, devemos relevar a presença de comportamentos federalistas também fora dos Estados federais: na Europa, durante os séculos XIX e XX, inicialmente indivíduos isolados, em seguida verdadeiros movimentos organizados utilizaram os princípios federalistas para definir suas atitudes políticas [...] (BOBBIO *et al.*, 1998, p. 610).

Assim, o termo federalismo, conforme Bobbio *et al.* (1998, p. 475), pode ser interpretado como teoria do Estado Federal ou como “doutrina social de caráter global como o liberalismo ou o socialismo, que não se reduz, portanto, ao aspecto institucional, mas comporta uma atitude autônoma para com os valores, a sociedade, o curso da história e assim por diante”.

Aqui, serão feitas análises sobre o federalismo, a partir da primeira interpretação apresentada por Bobbio *et al.* (1998), pois, pretendemos tratar do Estado Federal brasileiro e sua relação com os demais entes federativos.

São apresentados por Horta (2010, p. 274) aspectos gerais, essenciais para o esclarecimento sobre o tema, pois, afirma que o “Estado Federal requer duplo ordenamento, desencadeando as normas e regras próprias de cada um”, definindo assim a existência da União e dos estados-membros, com seus respectivos ordenamentos jurídicos.

Para o autor, a “União é o ordenamento central e suas decisões ou normas de administração, legislação ou jurisdição vão dispor de incidência nacional atingindo o território e a população do Estado Federal no seu conjunto [...]” (HORTA, 2010, p. 274). Os estados-membros dispõem, a seu turno, de diretrizes semelhantes, porém, com abrangência menor, pois são “ordenamentos parciais e intra-estatais” (p. 274).

Dessa forma, os ordenamentos jurídico-políticos são plurais, de acordo com o quantitativo de estados que fazem parte do Estado Federal, porém, o “ordenamento da Federação ou da União, vale dizer, do Governo Federal, é unitário” (HORTA, 2010, p. 274).

No federalismo, observa-se a necessidade da cooperação entre os estados-membros que devem visar em suas manifestações à harmonia no funcionamento das suas diretrizes, seja de caráter político, jurídico, administrativo ou econômico, definindo-se, assim, a repartição de competências conforme a esfera administrativa.

A cooperação entre entes federativos ultrapassa o âmbito do aspecto formal, pois se materializa nas ações estatais, decorrendo, conseqüentemente, em políticas públicas. A esse respeito:

O dever constitucional de cooperação deve ser observado por qualquer política pública. Elas precisam se basear mais na interdependência dos entes, na sua ação, planejamento e avaliação conjuntas, do que na mera imposição da União, em busca da uniformidade, aos demais. Não é pela imposição que se alcançará um Estado menos desigual, mas pelo acordo, pelo respeito das diferenças e pela observância das autonomias e competências de cada ente (PALÁCIOS, 2016, p. 136).

Nesse sentido, a União, enquanto ente central na elaboração e execução de políticas públicas, constrói um perfil institucional, onde demonstra de que forma vem lidando com as desigualdades sociais, econômicas, educacionais, entre outras.

Isto posto, a Constituição da República se apresenta como documento norteador, podendo enumerar competências. Horta (2010) reconhece a existência de dois modelos de repartição de competências: o primeiro seria “o modelo clássico, que tem sua fonte na Constituição Norte-Americana de 1787” (HORTA, 2010, p. 276), que surgiu para atender às expectativas daquele momento histórico. Nesse modelo, houve a enumeração dos poderes da União, enquanto que os poderes não enumerados foram atribuídos aos estados.

Em conformidade com esse modelo, a Constituição dos Estados Unidos, no artigo I, seção 8, delegou à União o poder de tributar, “contrair empréstimos, regular o comércio internacional e interestadual, cunhar moeda e fixar o seu valor, estabelecer determinadas penas e o serviço postal, criar tribunais, definir determinados crimes, declarar a guerra, organizar e manter a força armada” (HORTA, 2010, p. 277). Só posteriormente, em 1789, na emenda X, a Constituição Federal dos Estados Unidos “formulou a concepção dos poderes residuais e não enumerados” (p. 277).

Seguidamente, outros Estados Federais utilizaram a Constituição Federal dos Estados Unidos como modelo, considerando-se a repartição de competências apresentada por esta. Como exemplo, tem-se a Constituição da Argentina de 1853; as Constituições Federais brasileiras de 1891, 1934, 1946 e 1967; a Constituição do México de 1917; a Constituição da Venezuela de 1961; e a da Suíça de 1874, dentre outras (HORTA, 2010).

O segundo modelo é definido por Horta (2010, p. 276) como “moderno, concebido no século atual, a partir do constitucionalismo do pós-guerra 1914/1918”. E essa mudança surge quando ocorre “a passagem do Estado liberal do século XIX ao Estado intervencionista ou dirigista do século atual [...]” (p. 278). O autor esclarece que, nessa mudança, o Estado assume outras competências a partir de novas atribuições e objetivos.

Além disso, outras competências, que antes eram somente da União, foram federalizadas e passaram a ser atribuídas aos estados, afetando, assim, o modelo clássico de distribuição de competências no Estado Federal, dando origem a outros formatos de arranjos de competências.

A ruptura do modelo clássico, com a reformulação de competências do Estado Federal, propiciou o surgimento do modelo moderno de repartição de competências. No federalismo alemão, por exemplo, as competências passaram a ser definidas em legislações exclusivas da

federação, e a legislação concorrente ou comum, a ser balizada pelos estados ou pela federação; nesse caso, adotou-se o federalismo do equilíbrio (HORTA, 2010).

O Estado Federal brasileiro, conforme Horta (2010, p. 281), é de “inspiração” do federalismo do equilíbrio:

É no federalismo de equilíbrio que se inspirou o constituinte federal brasileiro, para levar a bom termo a restauração do federalismo, de forma que o indispensável exercício dos poderes federais não venha a inibir o florescimento dos poderes estaduais. A República Federal Brasileira, desde sua origem na Constituição de 1891, proclama a indissolubilidade do vínculo federativo, que consagra a União e os Estados-Membros [...].

Nesse sentido, o Estado brasileiro deveria buscar preservar a autonomia dos entes federados, assegurando constitucionalmente a repartição de competências entre União e estados, sem descuidar do pacto federal, que preconiza a indissolubilidade entre estes.

Nesse sentido, Ramos (2013a, p. 85) ao tratar da composição da federação brasileira, esclarece sobre a importância da autonomia:

O Estado Federal brasileiro é composto de Estados que gozam de “autonomia”. Significa autogoverno – governo próprio mediante regras próprias. Essa autonomia é a capacidade de auto-organização através de uma Constituição que o seu poder constituinte estabelece. Ressalte-se que este não é um Poder Constituinte originário, e, sim, derivado, limitado pela Constituição da União. A Constituição Federal, esta sim, obra do Poder Constituinte originário, estabelece limites aos Estados. Fixa princípios que, se desrespeitados (art. 34, VIII) provocam a intervenção federal.

O autogoverno, portanto, somente será exercido se houver autonomia dos entes federativos. Ainda sobre esse assunto, Bercovici (2003, p. 147) explicita sobre a relação entre unidade e autonomia:

Em nenhuma concepção doutrinária o federalismo é entendido como oposto à unidade do Estado. Pelo contrário, o objetivo do federalismo é a unidade, respeitando e assimilando a pluralidade. Nem poderia ser diferente, afinal a unidade está na essência da organização estatal. Para garantir a unidade (fim), o Estado possui determinada forma de organização (meio), mais ou menos centralizada. Todo o Estado, inclusive o federal, neste sentido é unitário, pois tem como um de seus objetivos a busca da unidade. A autonomia não se opõe à unidade, mas à centralização em determinados órgãos ou setores do Estado. Neste sentido, num Estado federal a unidade é o resultado de um processo de integração, em que a autonomia não se limita a ser um objeto passivo (garantia), mas, é essencialmente, sujeito ativo na formação desta unidade estatal (participação).

É interessante destacar que a autonomia se insere na essência do federalismo e não deve ser compreendida como algo que venha a prejudicar a necessária unidade para o seu

funcionamento. Conforme Bercovici (2003), a autonomia servirá de importante elemento para a formação da unidade.

Esse tema será revisitado novamente neste trabalho, devido à sua relevância na composição da estrutura federativa e por possuir relação direta com os objetivos deste texto dissertativo. A seguir, será analisado o caso do Estado Federal brasileiro, buscando compreender as especificidades que caracterizam o modelo federal adotado por este país.

2.2 O FEDERALISMO BRASILEIRO

Após a sua independência, diferente do que se esperava, o Brasil adotou a forma de monarquia, tornando-se um Estado Unitário, instituído constitucionalmente, em virtude de “conflitos entre D. Pedro I e a Assembleia Constituinte [que] culminaram com a dissolução desta, em novembro de 1823, e a outorga, em 25 de março de 1824, da Constituição do Império do Brasil, que serviu como instituidora e garantidora do unitarismo [...]” (BERCOVICI, 2004, p. 23).

Couto e Meyer-Pflug (2013, p. 491), ao estabelecerem um paralelo comparativo entre o surgimento do federalismo no Brasil e nos Estados Unidos, assim se manifestam:

O federalismo brasileiro foi inspirado em grande parte no federalismo americano. No entanto, o surgimento do Estado Federal se deu de maneira diversa nesses dois países. Nos Estados Unidos da América, o federalismo tem origem numa confederação formada por treze estados independentes que decidem abrir mão de sua soberania para criar um Estado Federal, preservando sua autonomia [...]. No Brasil, o Estado Federal nasce de um Estado unitário que passa a ser dividido em unidades territoriais para compor a federação. Essas distinções na formação do Estado Federal levam a consequências distintas no desenvolvimento e consolidação do federalismo nos dois países.

Essa diferença na origem assinalada pelas autoras contribuiu sobremaneira para a distinção do federalismo existente em ambos os Estados, o que, posteriormente, constituiu um perfil marcado por características próprias. Uma característica marcante no Estado Federativo brasileiro, inclusive nos dias atuais, é em relação ao poder emanado pela União, o que as autoras justificam atribuindo à origem do federalismo brasileiro: “já no Brasil, em razão de a federação ter origem em um Estado unitário, há uma concentração maior de poder na União do que nas demais unidades federativas [...]” (COUTO; MEYER-PFLUG, 2013, p. 492).

De fato, a origem do federalismo no Brasil apresenta relevância para a compreensão do caso brasileiro, no entanto, outros fatores contribuíram para a conformação do federalismo pátrio, conforme se pretende apresentar neste estudo.

No Brasil, o Estado Unitário Imperial vigorou entre os anos de 1822 e 1889, período em que as decisões tinham como única fonte o poder central. Note-se que, à época, não haviam sido instituídos ainda os estados, conforme se configura na atualidade, mas, havia as províncias. Nesse contexto, as províncias não dispunham de autonomia para estatuir normas de seu interesse, e deveriam atender às determinações prescritas na Carta Imperial, conforme esclarece Bercovici (2004, p. 23):

Foram previstos na Carta Imperial, inicialmente os Conselhos Gerais de Província (artigos 71 a 89), que só podiam deliberar sobre os “negócios mais interessantes das suas Províncias, formando projectos peculiares, e accommodados ás suas localidades, e urgência” (artigo 81). Essas soluções seriam enviadas ao Presidente da Província, que as remeteria ao Poder Executivo [...].

As propostas de soluções para assuntos restritos às próprias províncias seriam encaminhadas em forma de projeto de lei para a Assembleia Geral, que era composta pelo Senado, vitalício, e a Câmara dos Deputados (BERCOVICI, 2004). No entanto, caso a Assembleia não estivesse reunida, seria o Imperador quem deveria analisar o teor dos projetos, podendo determinar sua execução nos casos considerados por ele como “bem geral”, ou os suspender, para aguardar o momento em que se realizaria a próxima reunião da Assembleia Geral (BERCOVICI, 2004).

A forma centralizadora de D. Pedro I deu origem a diversas manifestações de revolta e pedidos de instalação de uma nova Assembleia Constituinte, como, por exemplo, a Confederação do Equador, sendo esta duramente combatida, gerando insurreições e mais inconformismos entre brasileiros liberais e, posteriormente, perante a opinião pública, o que forçou a abdicação do Imperador, em 07 de abril de 1831 (BERCOVICI, 2004).

D. Pedro II ainda não tinha idade suficiente para assumir o império; criou-se, então, uma regência até que este atingisse a maioridade. Esse período foi marcado por diversas tentativas de superação da centralização do Estado (BERCOVICI, 2004). Bercovici (2004, p. 24) refere-se à primeira tentativa de criação de “uma espécie de monarquia federativa”, em 1831:

[...] Tentou-se criar uma espécie de “monarquia federativa” já em outubro de 1831, quando foi apresentado à Assembléia Geral o “Projeto Substitutivo Miranda Ribeiro”, que acabava com a vitaliciedade do Senado (tornando-o renovável na sua terça parte a cada legislatura); transformava os Conselhos Gerais em Assembleias Geral e Provincial, além de discriminar as rendas públicas; instituiu a autonomia municipal (o Governo Geral continuaria a nomear o Presidente da Província, e as Assembleias Provinciais nomeariam os intendentes de cada Município); entre outras modificações [...].

Interessante notar que o “Projeto Substitutivo Miranda Ribeiro” apresenta maior atenção à existência do município, atribuindo-lhe autonomia, muito embora as nomeações dos intendentess tenham permanecido sob responsabilidade das Assembleias Provinciais.

Não obstante as inovações apresentadas pelo citado projeto, este somente obteve aprovação na Câmara dos Deputados; no Senado, não houve nem mesmo a discussão do seu teor, pois, à época, havia grande disputa entre a Câmara e o Senado, tido por muitos como conservador (BERCOVICI, 2004).

A condição de centralização começou a ser alterada a partir da Lei de 12 de outubro de 1832, que autorizava os Deputados a procederem alterações na Constituição Federal, em alguns artigos. Conforme sua ementa: “Ordena que os Eleitores dos Deputados para a seguinte Legislatura, lhes confirmem nas procurações faculdade para reformarem alguns artigos da Constituição” (BRASIL, 1832, sem paginação).

Adveio desta proposta o Ato Adicional, por intermédio da Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834, proporcionando descentralização e atribuindo maiores poderes às províncias:

Com o Ato Adicional, ocorreu uma certa descentralização. Embora sem autonomia, as Províncias foram dotadas de Poder Legislativo próprio e tutela sobre os Municípios. Foram criadas, em substituição aos Conselhos Gerais, as Assembléias Legislativas Provinciais, com prerrogativas de elaboração de projetos e leis ampliadas [...]. Nem todas as resoluções das Assembléias Provinciais precisariam mais ser aprovadas pela Assembleia Geral [...] (BERCOVICI, 2004, p. 26).

Aquelas decisões já previstas no Ato Adicional adquiriram um trâmite mais célere, pois bastava o parecer do Presidente da Província, podendo sancionar ou não a resolução apresentada (BERCOVICI, 2004). Por conseguinte, a descentralização, no que tange às províncias, se torna mais presente, com competência legislativa sobre as matérias que lhes diziam respeito e que poderiam ser solucionadas no seu domínio, como impostos, despesas, empregados municipais..., podendo, inclusive, criar e invalidar posturas municipais, tendo em vista que, quanto aos municípios, houve pouca ou quase nenhuma alteração (BERCOVICI, 2004).

Em meio a revoltas e manifestações pela maior participação no poder, o período regencial foi marcado por instabilidades, e grupos de legisladores mais conservadores conseguem a aprovação da Lei nº 105, de 12 de maio de 1840, que se propõe a interpretar artigos da reforma constitucional com o objetivo de resgatar a centralização anterior (BERCOVICI, 2004).

Em reação à concentração de poder do imperador e na Corte, liberais reagiram, promovendo diversas manifestações e revoltas, o que resultou no início do segundo reinado, a

partir do “Golpe da Maioridade”, com D. Pedro II, aos quatorze anos de idade (BERCOVICI, 2004). Durante o segundo reinado, a disputa pelo cargo da Presidência da Província era intensa, pois servia de importante instrumento partidário, especialmente em tempos de eleições, havendo grande rotatividade, o que era visto por muitos como prejudicial ao desenvolvimento da Província (BERCOVICI, 2004).

As revoltas nas províncias foram fortemente combatidas, chegando ao fim logo no início do segundo reinado, porém, o regime monárquico, em 1870, sofre “a primeira contestação republicana”, que, entre outras motivações, se manifestava em prol da adoção do federalismo:

A primeira contestação republicana ao regime monárquico desde o fim das revoltas provinciais foi o Manifesto Republicano de 1870, que exigia, entre outros temas, a implantação da Federação, nos moldes norte-americanos. A solução para as novas aspirações e conflitos surgidos com as transformações econômicas e sociais da segunda metade do século XIX parecia estar no federalismo. A centralização passou a ser vista como um entrave ao desenvolvimento do país (BERCOVICI, 2004, p. 29).

O Estado Unitário já não era suficiente para manter o equilíbrio econômico e político; havia muitas insatisfações, regiões que tinham maior contribuição no desenvolvimento do país questionavam e se ressentiam da centralização do poder, e se passou a considerar o federalismo como o meio mais eficaz de promover o desenvolvimento do país (BERCOVICI, 2004).

Interessante notar que nem todas as regiões compartilhavam com igual intensidade das aspirações pelo federalismo: enquanto o Sul tinha forte vontade de superar o centralismo, a região Norte apresentava certo descaso, pois, apesar de suas frágeis condições econômicas, voltava suas expectativas ao suporte da Corte para superar sua condição, bastante precária.

Em 15 de novembro de 1889, a República é proclamada no Brasil, instituindo-se, enfim, o federalismo no território brasileiro. República e regime federativo surgem então no Brasil, por intermédio de Decreto: “surgem, assim, os Estados-Membros com delegação de competência da União” (COUTO; MEYER-PFLUG, 2013, p. 498).

A Constituição Federal de 1891 apresenta um federalismo dual clássico, “praticamente ignorou a cooperação entre União e entes federados. O art. 5º desta Constituição restringia o auxílio federal aos Estados exclusivamente aos casos de calamidade pública [...]” (BERCOVICI, 2014, p. 31). O art. 5º mencionado previa a obrigatoriedade de cada estado (antigas províncias) se autofinanciarem: “Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar” (BRASIL, 1891, sem paginação).

As primeiras manifestações de cooperação entre membros se deram em virtude das calamidades das secas no Nordeste, forçando o início de uma abertura mais cooperativa intergovernamental. Com a ausência de cooperação entre a União e os estados-membros, houve um aumento nas desigualdades regionais, influenciando diretamente na eleição presidencial; analfabetos não votavam, portanto, os estados com melhor desenvolvimento na economia e melhor sistema educacional tinham maior vantagem, principalmente, os estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul (BERCOVICI, 2004).

A disputa para eleger o presidente era intensa, pois representava repasses de recursos aos aliados e ameaças de intervenções e deposições de governos aos estados opositores à política presidencial vigente. Bercovici (2004) explica que o processo eleitoral nesse período foi marcado por diversas fraudes e forte presença do coronelismo, com proprietários de terra adquirindo grande poderio político, em virtude do número de trabalhadores e respectivos votos à sua disposição. Nesse ínterim, surgiu a Política dos Governadores.

Os municípios, em sua maioria, não dispunham de recursos suficientes para a manutenção da sua máquina administrativa e atendimento básico à população local, o que gerava uma dependência dos repasses de verbas públicas; contudo, os estados somente realizavam os repasses aos municípios que tivessem na administração os aliados dos governadores (BERCOVICI, 2004). Aqueles dirigentes municipais que dispunham de melhores condições financeiras ganhavam tratamento diferenciado:

Apesar da grande autonomia legal, os chefes municipais que custeavam todas as despesas do alistamento e das eleições, poderiam ter ampla autonomia “extralegal”, isto é, sua opinião prevaleceria no Governo em tudo o que dissesse respeito ao seu Município, mesmo no tocante a assuntos de competência exclusiva da União ou dos Estados, como a nomeação de certos funcionários considerados “estratégicos” para a manutenção do poder local (delegados, juizes, promotores, professores, etc.). Além disto, as autoridades estaduais e federais costumavam fechar os olhos para quaisquer arbitrariedades e violências cometidas por seus aliados (BERCOVICI, 2014, p. 35).

E, assim, com uma autonomia “extralegal”, os dirigentes municipais, dependendo de seus posicionamentos políticos em relação aos governadores ou suas condições financeiras, tinham uma administração local diferente do que a legislação orientava.

Destarte, fenômenos como o Coronelismo, Política dos Governadores, fraudes eleitorais, má distribuição de recursos públicos e cooperativismo precário configuraram o período da Primeira República. A trajetória do federalismo brasileiro se caracteriza de forma singular, entre crises e mudanças:

A história do federalismo no Brasil é a de um processo sinuoso de estabilização e mudança, pontuado por crises. Seu momento fundacional remonta à própria Proclamação da República, mas se alonga pela Constituinte de 1891 e vai até a presidência de Campos Sales (1898-1902), quando se tornou um arranjo mais estruturado e estabilizado (LASSANCE, 2012, p. 29).

Em diversos momentos históricos, surgiu a necessidade de repensar o papel de cada estado-membro, ora propondo-se maior ou menor descentralização. Importantes instrumentos jurídicos foram adotados para se chegar à configuração atual do federalismo brasileiro, resultando na Constituição Federal de 1988, que apresenta maior descentralização.

Lassance (2012, p. 33) afirma que, no Brasil, há diversos programas para manutenção da estrutura administrativa estatal, destinados a estados e municípios:

Hoje no Brasil há cerca de 373 programas federais. Pouco mais de 10% deles se destinam a gastos gerenciais, o que inclui o custeio da máquina administrativa governamental. Mais da metade (190 programas) atende a municípios e a estados [...]. Ou seja, a maior parte dos programas existe para alimentar ou para complementar a organização federativa nacional, garantindo o arranjo instituído a partir da Constituição de 1988 e a sustentabilidade da trajetória de descentralização que se afirmou como tendência de longo prazo da organização do Estado.

De fato, há muitos programas que objetivam atender às necessidades de estados e municípios, porém, a crítica que se faz em relação a estes programas é que costumam ser elaborados sem a participação dos seus destinatários finais, e, embora enriquecidos pelo conhecimento técnico, se distanciam dos problemas reais por desconhecerem as problemáticas locais, deixando, portanto, de atender ao quesito da efetividade.

Assim, por intermédio de programas federais, recursos públicos são destinados ao enfrentamento e elaboração de políticas de assistência ou trabalho preventivo de problemas que afetam à população, no entanto, acabam por não contribuir eficientemente para o desenvolvimento local, pois, em certa medida, comprometem a autonomia dos entes. A cooperação intergovernamental é essencial para que se preserve a descentralização, sem, contudo, comprometer a autonomia de que deve dispor cada membro do Estado Federal.

No Estado brasileiro, foi adotado o federalismo a partir da Constituição de 1891, que, em seu art. 1º, afirmava: “A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil” (BRASIL, 1891, sem paginação). Inclui-se, também, o princípio da indissolubilidade, que é ratificado na Constituição da República de 1988, a qual assevera no art. 1º que a República

Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1988).

Dessa forma, a Constituição Federal apresenta mecanismos de proteção à estrutura federal adotada e estimula a cooperação e solidariedade entre os entes federados, com a distinção de competências, entre outros. No entanto, é importante destacar que a questão tributária é tema relevante e que influi de forma marcante nas questões que dizem respeito às competências, à superação ou perpetuação das desigualdades e ao comprometimento de autonomias:

Com o intuito de assegurar a autonomia dos entes, a CF distribuiu entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a responsabilidade pela arrecadação de tributos de acordo com as características dos tributos. No caso dos municípios, os principais tributos arrecadados são o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) (CERQUEIRA; CUNHA, 2017, p. 322).

O que se observa é que a cesta de tributos dos municípios é inferior em comparação à da União e dos estados, o que gera desigualdades na arrecadação.

Outra questão a se observar é em relação à cota-parte. Os autores chamam a atenção para o fato de “[...] o ICMS ser uma transferência devolutiva além de ser um tributo vinculado à atividade econômica, os municípios mais pobres terminam por receber menos recursos da cota-parte do ICMS, o que amplia as desigualdades locais, regionais e nacionais [...]” (CERQUEIRA; CUNHA, 2017, p. 323).

Ainda sobre a arrecadação tributária municipal, um fator preocupante tem relação com a Educação: “o mesmo ocorre com o Salário Educação, que tem um peso significativo no financiamento da educação e também, é uma transferência devolutiva. Vale destacar que o ISS que também depende da atividade econômica, é o principal imposto municipal” (CERQUEIRA; CUNHA, 2017, p. 323).

Nesse sentido, pouca atividade econômica gera baixa arrecadação e, em contrapartida, limitará a oferta dos serviços públicos. “[...] Ou seja, as regiões mais carentes de serviço público tendem a sofrer com maior dificuldade na oferta” (CERQUEIRA; CUNHA, 2017, p. 323).

Couto e Meyer-Pflug (2013) afirmam que o federalismo brasileiro se originou de um Estado Unitário, com algumas peculiaridades, e apontam duas dessas: os municípios e a concentração de poderes da União. Sobre esta última, fazem importante observação, no que concordamos: “[...] o que prejudica sobremaneira a autonomia dos Estados-Membros e a própria existência do Estado Federal” (p. 500). Embora as autoras reconheçam que esse

movimento tenha se mostrado eficaz principalmente onde há grandes territórios, alertam, com certa razão, que “o federalismo alia a descentralização do poder à proteção das liberdades individuais. No entanto, a centralização do poder da União, tal como ocorre no Brasil, pode vir a comprometer essa forma de Estado e a própria garantia das liberdades individuais” (COUTO; MEYER-PFLUG, 2013, p. 500).

Mediante esse contexto estrutural brasileiro, e com a perspectiva de melhor compreender como a União tem se manifestado na relação que se estabelece entre os entes federativos, é necessária a análise de outros elementos, pois que há princípios que são essenciais para a manutenção da harmonia entre os membros federados, para que todos possam possibilitar a existência do Estado de bem-estar assegurado na Constituição Federal de 1988. Nas seções seguintes, serão abordados mais detidamente o tema federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade.

2.3 O FEDERALISMO COOPERATIVO E O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

Reuniões de esforços objetivando a centralização e, em outras vezes, a descentralização de poder se manifestaram em todo percurso histórico do federalismo brasileiro e resultaram em diversas disputas, gerando múltiplas configurações institucionais e normativas e constituindo uma trajetória marcada por peculiaridades que acabaram por constituir e construir o federalismo brasileiro nos moldes em que se apresenta atualmente, com bases sólidas no federalismo cooperativo.

Sobre o federalismo cooperativo, Maués e Simões (2002, p. 53-54) discorrem sobre os desafios que despontam nos tempos atuais e que se manifestam, inclusive, no federalismo:

É sintomático que os desafios que o nosso tempo impõe aos países são de tal ordem que os pequenos grupos e associações obrigatoriamente cedem espaço à macroorganizações, sejam públicas, sejam no seio da sociedade civil. A invenção federalista não se encontra imune a este fenômeno que nele reveste-se na tendência à centralização dos poderes nas mãos da União, órgão político federal, titular de soberania, em contraposição à autonomia dos entes políticos parciais. De outro lado, não se pode negar que a reação à centralização é necessária nas sociedades abertas. Não se consente na absorção dos poderes maiores por poderes totalizantes. É nessa perspectiva que se deve falar em federalismo cooperativo [...].

Para os autores, o poder da União e autonomia dos entes se contrapõe, e reconhecem a necessidade de reação à centralização.

Em relação à coexistência entre o poder central da União e a autonomia dos demais entes políticos em uma sistemática que preserve suas existências, surge a necessidade da adoção de um federalismo marcado pela cooperação.

Cumpre destacar que o federalismo possui relação intrínseca com cooperação, e etimologicamente, na palavra federal, já se observam ideias afins:

Há uma relação ontológica entre o federalismo de equilíbrio e o federalismo cooperativo. A relação entre federalismo, de modo geral, e cooperação surge na etimologia da palavra federal, que deriva de *foedus*: pacto, ajuste, convenção, tratado, e entra na composição de laços de amizade, *foedus amicitiae* (HORTA, 2010, p. 426).

O federalismo cooperativo, embora com sistemáticas de funcionamento relativamente semelhantes nos Estados em que houve sua adesão, teve sua origem marcada por episódios diferentes, conforme é possível observar a seguir.

Na Alemanha, a República Federal é assinalada por forte cooperativismo a partir da justaposição da União e dos Estados, como ordenamentos jurídicos, marcada pelo “[...] desenvolvimento planejado de um princípio [...]” e, sobretudo, “[...] orientado na criação de sistemas” (HORTA, 2010, p. 427).

Nos Estados Unidos, o novo federalismo, a partir do governo de F. D. Roosevelt, se intensificou por intermédio de programas e convênios direcionando ajuda aos estados, portanto, o federalismo cooperativo surge “[...] sob a versão de um método pragmático, destinado a resolver casuisticamente problemas concretos” (HORTA, 2010, p. 427).

O federalismo norte-americano é caracterizado por técnicas legislativas, com leis recíprocas, uniformes e paralelas, conforme o Quadro 2.

Quadro 2 – Federalismo Norte-Americano – Técnicas legislativas

TÉCNICAS LEGISLATIVAS DO FEDERALISMO NORTE-AMERICANO	
Legislação Recíproca (<i>reciprocal legislation</i>)	Dois ou mais estados ajustam concessões recíprocas
Legislação Uniforme (<i>uniform legislation</i>)	Disciplina de matéria de interesse comum
Legislação Paralela (<i>parallel legislation</i>)	Quando dois ou mais estados promulgam, simultaneamente, uma lei com idêntica finalidade e conteúdo

Fonte: adaptado de Horta (2010, p. 427).

Além da adoção das técnicas legislativas, houve, ainda, a criação de mecanismos denominados de “organismos de relacionamento” entre os governos federal e estaduais, composto pelo Conselho dos governos estaduais, Conferência dos Governadores e a Conferência Nacional para uniformidade das leis estaduais (HORTA, 2010).

No Brasil, o federalismo cooperativo teve origem diversa dos Estados citados anteriormente; segundo Horta (2010), a implantação dos organismos regionais promoveu a origem da cooperação no federalismo:

A cooperação no federalismo brasileiro originou-se com a implantação dos organismos regionais, para expandir-se no plano constitucional da repartição tributária de impostos federais e de impostos estaduais, beneficiando Estados e Municípios, mediante a atribuição de percentuais de arrecadação dos impostos que se tornaram objeto de repartição (HORTA, 2010, p. 427).

O autor faz referência à estruturação tributária, onde há previsão de repasses tributários a estados e municípios. Importante destacar que esse procedimento surgiu pela primeira vez com a Constituição de 1946, nos §§2º e 4º do art. 15.

O §2º determinava que a tributação oriunda da produção, comércio, distribuição e consumo, importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, e, no que fosse aplicável, aos minerais do país e à energia elétrica, tivessem forma de imposto único e que, da renda que resultasse dessa tributação, fossem repassados, no mínimo, 60% para os estados, Distrito Federal e municípios, de forma proporcional à sua superfície, população, consumo e produção, a ser definido em lei federal (BRASIL, 1946).

O §4º, após a Emenda Constitucional (EC) nº 5, de 1961, dá maior ênfase aos repasses tributários aos municípios, com distribuição igualitária, integral e obedecendo a uma regularidade, que seria no quarto trimestre, anualmente, permitindo outros desdobramentos:

Essa técnica, que surgiu, de forma embrionária, na Constituição Federal de 1946 (art. 15, §§2º e 4º), adquiriu formulação mais sistemática na Emenda Constitucional n. 18, de 1º de dezembro de 1965 (arts. 20/24) e expandiu-se na Constituição Federal de 1988 (art. 157/162), de forma tão intensa, que os planejadores do sistema tributário vêm recomendando sua reformulação, para retomar o equilíbrio na área da repartição das receitas tributárias (HORTA, 2010, p. 427).

Assim, conforme Horta, o federalismo brasileiro teve no sistema tributário um mecanismo de indução do sistema de cooperação entre entes federados, possibilitando, a partir da previsão constitucional, que se garantisse repasses tributários.

É importante frisar, conforme já se abordou anteriormente, que a forma como o sistema tributário foi instituído é objeto de diversas críticas, e há um forte movimento pela reforma tributária. A esse respeito, Bregman (2011, p. 234) esclarece:

[...] os países que se organizam em federações devem cumprir três exigências, além de tributar com equidade e eficiência:

- (i) Promover uma estruturação eficiente do sistema de competências tributárias;
- (ii) Definir uma tributação equilibrada dos encargos entre níveis de governo; e
- (iii) Formatar um sistema eficiente de transferências intergovernamentais.

Na estrutura tributária brasileira, tem sido questionado com muita frequência se a tributação aplicada ocorre com equidade e eficiência entre todos os entes federativos, assim como em relação ao cumprimento das exigências citadas.

A CF/1988, nos arts. 157 a 162, seção VI, trata da repartição das receitas tributárias entre os entes federados, o que representa avanço se considerarmos que, antes, a única hipótese possível de transferência de recursos era em caso de calamidade pública e após esgotados os meios próprios, conforme art. 5º da CF/1891; no entanto, apresenta-se insuficiente para garantir a equidade entre os entes federativos.

O federalismo cooperativo brasileiro, conforme Baracho Júnior *et al.* (2010, p. 156), influi sobremaneira sobre a repartição de competências instituída na CF/1891:

O Brasil consagrou na Constituição de 1891 a forma horizontal de repartição de competências, a qual privilegia a atribuição de competências exclusivas e privativas aos entes da federação, restringindo a possibilidade de conflitos ou tornando mais objetivas as formas de solução dos mesmos. O federalismo de cooperação consagrado a partir da Constituição de 1934 tornou mais complexa a repartição de competências, na medida em que a forma horizontal de repartição de competências cedeu espaço para a forma vertical, com a previsão de competências comuns e concorrentes entre União e Estados.

Assim, conforme o autor, a repartição de competências no Estado Federativo brasileiro se apresenta na forma horizontal e vertical: se manifesta de forma horizontal por intermédio de competências exclusivas e privativas, o que previne situações de conflitos de competências, e vertical quando apresenta competências comuns e concorrentes.

A repartição de competências é muito importante na preservação da autonomia dos entes federativos, pois define de forma clara o que compete a cada um:

A repartição de competências legislativas e materiais em um Estado de forma federal definem o próprio caráter da distribuição geográfica do poder. É o termômetro da federação, pois delimita o espaço de atuação de cada um daqueles que a integram. A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências e a distribuição constitucional de poderes, a fim de possibilitar o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa (BARACHO JÚNIOR *et al.*, 2010, p. 155).

Dessa forma, a clareza na distribuição de competências na Constituição Federal, sejam elas materiais ou legislativas, definirá a configuração geográfica do poder existente no Estado

federal. A desconcentração de poderes também é importante fator no sistema cooperativo, e a definição sobre essas competências influencia no fortalecimento das autonomias na estrutura federativa.

A autonomia dos entes federados é composta por poderes, doutrinariamente denominados de auto-organização, autogoverno e autoadministração. A esse respeito, Ramos (1998, p. 288) esclarece:

A autonomia dos Estados é mantida no artigo 25, pela auto-organização, com a Constituição e leis que adotarem e sempre em observação dos princípios da Constituição Federal. A autonomia Municipal está garantida pelo artigo 27 que prevê lei orgânica própria em obediência das Constituições Federal e Estadual.

Assim sendo, os poderes de auto-organização, autogoverno e autoadministração e outras competências previstas na Constituição Federal são mecanismos que asseguram a autonomia dos entes federados. Ao exercerem suas competências de ordem administrativa, legislativa ou tributária nos parâmetros constitucionais, os entes federados efetivam a capacidade de autoadministrarem-se, pois que:

Os Estados-Membros desfrutam de autogoverno e autoadministração. Possuem capacidade de administrar seus interesses e de estabelecer a regência de seus negócios, independentemente de delegação ou descentralização da União. O autogoverno consubstancia-se na circunstância de que é o próprio povo quem escolhe diretamente seus representantes nos Poderes Executivo e Legislativo locais, sem qualquer tipo de vínculo de subordinação para com a União. O poder Legislativo estadual é unicameral: “Assembleia legislativa. É composto pelos deputados estaduais [...]. A autoadministração é tanto legal, como tributária [...]” (COUTO; MEYER-PFLUG, 2013, p. 498).

As competências político-administrativas de cada ente federativo estão dispostas na Constituição da República: o art. 21 da Constituição Federal apresenta as competências político-administrativas privativas da União; o art. 25 e respectivos parágrafos indicam as competências dos estados, sendo reservadas a esses as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição; e o art. 30 exhibe as competências político-administrativas que são dos municípios, cabendo-lhes privativamente a prestação de serviços de interesse local.

Dessa forma, o município, na Constituição Federal brasileira, diferentemente de outros Estados Federais, teve reconhecida a sua existência e resguardada a sua autonomia, conforme descrito na Constituição.

Além das competências político-administrativas apresentadas aqui, há as competências legislativas previstas constitucionalmente. O art. 22 da CF apresenta extenso rol de

competências legislativas, privativas da União, de grande abrangência, porém, deixa a possibilidade de autorização para que estados possam legislar sobre as matérias previstas no artigo, condicionando a autorização a lei complementar. E, aos municípios, nos termos do inc. I do art. 30, caberá legislar sobre interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Assim, à União cabem as diretrizes ou normas gerais, derivando-se do art. 22 competências legislativas concorrentes, e, a partir das diretrizes gerais estabelecidas pela União, caberá a cada ente federado propor sua legislação, dentro dos limites constitucionais.

No contexto da legislação concorrente, a competência da União se configura no estabelecimento de normas gerais, o que não exclui a competência suplementar dos estados, de acordo com os §§1º e 2º do art. 24.

A inexistência de lei federal sobre normas gerais não excluirá a competência suplementar dos estados, e, nesse caso, estes exercerão a competência legislativa plena, no atendimento de suas peculiaridades. E, na superveniência de lei federal sobre normas gerais, a eficácia da lei estadual será suspensa no que for incompatível, conforme os §§3º e 4º do art. 24.

Dessa forma, a competência legislativa concorrente se manifesta distintamente para cada ente federado. Importante destacar que, a partir da instituição de normas gerais pela União, caberá a cada ente federado exercer a competência suplementar, e, assim, instituir por intermédio de lei seus respectivos tributos.

Portanto, dentro do conceito de federalismo cooperativo, justifica-se a repartição de competências e receitas tributárias, conforme nos esclarecem Maués e Simões (2002, p. 54):

A existência do sistema constitucional de repartição de competências e receitas tributárias deve ser entendido dentro do conceito de federalismo cooperativo democrático. Assim também, o incremento das responsabilidades dos entes políticos parciais em saúde, educação e trânsito. A ideia é de que entes menores devam ser responsáveis pela prestação de serviços e de incumbir-se de todas as tarefas que estejam ao seu alcance, que possam ser absorvidas pela sua capacidade de trabalho e organização. Este é o significado do que se convencionou chamar “princípio de subsidiariedade”, tão timidamente estudado no Brasil. Bonavides refere-se a ele, inclusive, como princípio cardinal de toda Constituição Federal legítima, juntamente com o princípio da solidariedade e da pluralidade [...].

Fator de singular importância, a adoção do princípio da subsidiariedade permite que entes federados possam assumir responsabilidades que estejam mais próximas do seu campo de atuação. Esse princípio será analisado mais detidamente.

Todavia, estabelecer um conceito sobre a subsidiariedade não é tarefa simples. “Etimologicamente, *subsidiário*, *subsidiariamente* ou *subsidiariedade* provêm do termo latino

subsidium, derivado de *subsidiarius*”, segundo Baracho (1995, p. 36, grifo do autor). O teórico informa que, “para a doutrina francesa, a análise jurídica de subsidiariedade deve ser precedida do questionamento acerca da compreensão de que não se trata de termo portador de significação precisa em direito, pelo menos no direito público interno” (p. 36).

A subsidiariedade reveste-se de múltiplos significados, pois este termo se manifesta em diferentes campos do conhecimento. Na definição jurídica, identifica-se dois modos de compreensão que pouco se assemelham:

A subsidiariedade apresenta diferentes significados. Certas diferenças que repercutem na definição jurídica do termo, apontam duas formas de compreensão, bem diferentes. Na primeira interpretação, ela é representada pela idéia de secundária, pelo que se trata da qualidade do que é secundário. Sendo termo meio hermético, aponta dificuldades para sua compreensão. Para outra compreensão, considerada como mais significativa, ela se refere à idéia de supletividade. Absorve, simultaneamente, dois significados: - complementariedade; - suplementariedade (BARACHO, 1995, p. 36).

Desse modo, em uma definição jurídica do termo, a subsidiariedade pode ser compreendida como “ideia secundária” ou como “ideia de supletividade”.

A ideia de supletividade se desdobra nos significados de complementariedade ou suplementariedade – acepções que não se excluem, pois a suplementariedade “é o que se acrescenta. Entende-se que ela representa a questão *subsidiaria*, destinada suplementariamente a desempatar os concorrentes [...]” (BARACHO, 1995, p. 36). A partir desse entendimento, “a subsidiariedade implica, nesse aspecto em conservar, a repartição entre duas categorias de atribuições, meios, órgãos que se distinguem um dos outros, por suas relações entre si” (p. 36).

No outro sentido, a ideia de complementariedade apresenta maior amplitude, pois esclarece sobre “a utilização feita em direito, da noção de subsidiariedade. As organizações são o fruto dos compromissos de exigências diferentes, desde que a pluralidade de direitos aplicáveis são resultado de reivindicações opostas” (BARACHO, 1995, p. 36). Portanto, identifica-se uma dualidade, composta pelo poder público e as pessoas privadas, onde a subsidiariedade pode ser aplicada.

[...] O direito público explica a intensidade de suas regras ao passo que o direito privado aparece como complementar um do outro.

A subsidiariedade é aplicável à dualidade dos regimes jurídicos, sem prejudicar, de qualquer maneira, a discussão que procura saber qual o direito que é subsidiário, um em relação ao outro. Nas ações judiciais, os argumentos e conclusões dos meios subsidiários encontram-se igualmente.

Considerando-se o direito, sob o plano teórico, admite-se que em toda estrutura administrativa existe complementariedade de certos órgãos, em relação uns com os outros. Ocorrendo a existência de vários órgãos, alguns podem ser subsidiários uns em relação aos outros (BARACHO, 1995, p. 36).

Desse modo, o princípio de subsidiariedade na sua análise ideal não deve ser considerado apenas em si mesmo, “desde que constantemente deve estar ligado a um outro princípio, que lhe é complementar, o da unidade” (BARACHO, 1995, p. 39).

Surge, então, um questionamento: como se manifestaria o princípio da subsidiariedade no Estado Federal? Para Baracho (1995, p. 33), “[...] as preocupações federativas, o Governo local deve assumir grande projeção, desde que sua efetivação, estrutura quadros políticos, administrativos e econômicos que se projetam na globalidade dos entes da Federação”.

No governo federativo, deve se observar a necessidade de ações que visem atenuar a desigualdade social, e, no Brasil, isso se configuraria em claro movimento de compromisso com a redução das assimetrias regionais. A esse respeito, segue importante esclarecimento:

[...] No exercício de suas atribuições, o governo das entidades federativas poderá promover ações que devem, pelo menos, mitigar a desigualdade social, criar condições de desenvolvimento e de qualidade de vida. A Administração pública de qualidade, comprometida com as necessidades sociais e aberta à participação solidária da sociedade, pode melhorar as entidades federativas e os municípios. A partir desse nível, concretiza-se, necessariamente a efetivação dos direitos humanos. A descentralização, nesse nível, deverá ser estímulo às liberdades, à criatividade, às iniciativas e à vitalidade das diversas legalidades, impulsionando novo tipo de crescimento e melhorias sociais (BARACHO, 1995, p. 19).

De tal modo, a administração pública de qualidade se torna importante instrumento de melhoria dos entes federados, e, em especial, dos municípios, o que, para o autor, permitiria a concretização dos direitos humanos.

O princípio da subsidiariedade contribui, assim, para um processo de descentralização que favoreça o desenvolvimento comprometido com as necessidades sociais e a participação da sociedade. Quando ações se encaminham para a descentralização, insurgem-se outros movimentos no sentido contrário e “[...] as burocracias centrais, de tendências autoritárias, opõem-se, muitas vezes, às medidas descentralizadoras, contrariando as atribuições da sociedade e dos governos locais” (BARACHO, 1995, p. 33). Assim...

O melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade” (BARACHO, 1995, p. 33).

O Estado Federal se manifesta por intermédio da descentralização, e esta se dá por intermédio da distribuição de competências e da desconcentração de poder, e o princípio da

subsidiariedade pode ser importante instrumento para o alcance dos objetivos iniciais que induziram à adoção dessa forma de Estado.

Diversos autores observaram a necessidade de um estudo mais aprofundado quanto a esse princípio, pois a literatura a seu respeito ainda é bem escassa, e o que se possui encontra-se em grande parte nos estudos doutrinários. É necessário estudar mais acerca das suas contribuições para que haja descentralização sem comprometimento da manifestação de poder central e sem descuidar do importante papel que desempenham os municípios no atendimento dos serviços locais e nas vantagens que possuem na solução de problemáticas que conhecem mais profundamente, em virtude da maior proximidade. Para melhor análise, as assimetrias regionais serão abordadas a seguir.

2.4 ASSIMETRIAS E O ESTADO FEDERAL

A República Federativa do Brasil tem como objetivos fundamentais, nos termos dos inc. I a VI do art. 3º da CF, construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988, sem paginação).

A adoção desses objetivos fundamentais se reveste de grande importância, tendo em vista que ainda não estamos perto de seu alcance; por isso mesmo, estão imbricados de um caráter desafiador, principalmente, em um Estado com um território tão extenso como é o caso do Brasil, e que historicamente foi marcado pelas desigualdades regionais e sociais. Além das questões internas, há também as relações externas que precisam ser consideradas nessa análise.

Nas suas relações internacionais, a República Federativa do Brasil, de acordo com o art. 4º da Constituição Federal, rege-se pelos princípios de independência nacional; prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; não-intervenção; igualdade entre os estados; defesa da paz; solução pacífica dos conflitos; repúdio ao terrorismo e ao racismo; cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; concessão de asilo político; e, ainda, buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (BRASIL, 1988, sem paginação).

Os princípios elencados não se esgotam em si mesmos, pois, a partir destes, muitos outros se derivaram, e, embora implícitos, não possuem menor importância que os demais. Ao se tratar de assimetrias no Estado brasileiro, esses princípios devem ser considerados.

O termo *assimétrico*, afirma Ramos (2013b, p. 121), “para alguns autores, é um tipo de federalismo, e, para outros, é um elemento do mesmo. Indubitavelmente, todo Estado tem algum grau de assimetria”. A partir deste pensamento, podemos concluir que o Estado brasileiro é possuidor de vários elementos que o marcam por assimetrias, no entanto, faz-se necessário maior entendimento a respeito do tema.

Simetria seria correspondência, semelhança entre duas “partes que estão em lados opostos” (RAMOS, 2013b, p. 121); seria o mesmo que paralelismo, equivalência. E assimetria seria o que correspondesse a situações antagônicas.

O termo assimetria está presente no Direito e, mais especificamente, nos estudos sobre Estado Federal. Ramos (2013b, p. 121) esclarece que...

O vocábulo *assimétrico* é tomado pelo direito, para o estudo das diferenças ou desigualdades existentes, entre Estado e Estados-Membros de uma federação, com relação à dimensão territorial, população, riqueza, instituições, poder, raça, etnia e língua. São assimetrias de fato que requerem uma assimetria de direito para corrigi-las ou pelo menos diminuir as desigualdades entre unidades componentes de uma federação [...].

Oliveira, R. (2010), em sua dissertação de mestrado intitulada “A Configuração Assimétrica do Federalismo Brasileiro”, apresenta importantes contribuições para o estudo aqui desenvolvido. O Estado Federal, composto por entes diversos, devido a inúmeros fatores, deverá levar em consideração elementos que poderão comprometer a sua própria existência, nos esclarece o autor:

Consente-se, pois, que, naqueles contextos de marcantes desigualdades factuais, a Federação arquitetada deverá contar com eficientes recursos jurídicos prontos para compatibilizar disparidades sociais, históricas, culturais, políticas, econômicas e étnicas, porventura existentes. Os aspectos de inflexão e de ameaça à subsistência do pacto federativo, bem como os prováveis fatores que dificultarão o desenvolvimento do conjunto, terão de receber a devida atenção no texto jurídico confeccionado pelo constituinte. Do contrário, haverá desrespeito ao padrão lógico e mais básico em matéria de criação de instituições políticas: a adequação à realidade sobre a qual os órgãos políticos do poder pretendem atuar (OLIVEIRA, R., 2010, p. 15).

O constituinte, na construção do “texto jurídico”, deverá considerar “prováveis fatores” tendentes a prejudicar a harmonia entre os entes, o desenvolvimento do Estado Federal e, conseqüentemente, ameaçar a sua própria existência. Dessa forma, as assimetrias, se não forem devidamente administradas, podem representar grande problema e de difícil solução.

Oliveira, R. (2010, p. 17) faz distinção entre dois tipos de assimetrias. A *assimetria de fato* “está presente em todos os Estados federais do mundo” e se configura pela existência de

“impactantes desníveis em matérias culturais, históricas, econômicas, geográficas, políticas e sociais, em patamares suficientes para provocar a perceptível diferenciação de cada uma das unidades federadas, ainda que essas gozem do mesmo enquadramento jurídico”. Essas dessemelhanças, quando acentuadas, geram consequências, pois conduzem à realização de relações intergovernamentais inconstantes e desiguais entre os próprios entes federados, bem como no que respeita aos contatos decorrentes de duradouras ou esporádicas relações estabelecidas pelas diversas partes autonômicas com o poder central (OLIVEIRA, R., 2010).

O segundo tipo, de acordo com Oliveira, R. (2010, p. 17), é a *assimetria de direito*, também denominada assimetria constitucional ou assimetria *juris*. É menos comum e “[...] nem sempre será observado nas Federações [...]”, tendo em vista que “[...] seu emprego depende de expressa consagração nas respectivas Constituições”. Configura-se normalmente por “[...] fórmulas diferenciadas de distribuição de competências entre entes federados [...]” e ainda são “[...] albergadas em múltiplas alternativas de compatibilização das heterogeneidades regionais por meio de arranjos constitucionais encarregados de definir a feição de cada um dos Estados federais existentes” (p. 17), o que dá a entender que dispensam tratamento desigual a entes que apresentam desigualdades impactantes, em obediência à determinação constitucional.

Reconhecida a existência das assimetrias, o Estado Federal precisará buscar meios de superação dos fatores que se apresentam como “[...] força desagregadora de inúmeros elementos desafiadores da sedimentação de um pacto duradouro [...]” (OLIVEIRA, R., 2010, p. 17), engendrando para que “[...] o arcabouço jurídico desenhado no texto constitucional consiga integrar as diversas ordens governamentais na execução de um único projeto nacional de desenvolvimento” (p. 17).

Quando se vislumbra, portanto, a igualdade entre os diversos entes federados, é importante ter claro que algumas particularidades ainda permanecerão, pois são assimetrias que lhes são próprias. É, antes de tudo, atribuir tratamento jurídico na solução de questões que geram desníveis absurdos, que dificultam o desenvolvimento local e resultam em grande distanciamento entre regiões, em diversos aspectos, como renda, cultura, educação, dentre outros, embora partes de um mesmo Estado.

Em tempo, como forma de enriquecimento da discussão sobre assimetria e de forma exemplificativa, se fará uma incursão sobre o tema Educação Básica, com ênfase em financiamento da educação e algumas desigualdades regionais identificadas a partir de análises de índices oficiais.

A Educação Básica, composta pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, é de oferta obrigatória e gratuita para estudantes de 04 até 17 anos de idade, nos termos

do art. 21 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996). Tem por finalidades o desenvolvimento do educando, assegurar a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e o fornecimento de meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores. No entanto, nas pesquisas educacionais brasileiras, se observa grandes diferenças entre regiões.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (Pnad Contínua), apresentou a pesquisa denominada Educação 2017, da qual destacamos a tabela que trata da taxa de analfabetismo, a seguir.

Tabela 1 – Taxa de analfabetismo, por grupos de idade, segundo as Grandes Regiões (%)

Taxa de analfabetismo	15 anos ou mais			60 anos ou mais		
	2016	2017	Variação	2016	2017	Variação
Brasil	7,2	7,0	↓	20,4	19,3	↓
Norte	8,5	8,0	↓	30,0	27,4	↓
Nordeste	14,8	14,5	→	39,8	38,6	↓
Sudeste	3,8	3,5	↓	11,7	10,6	↓
Sul	3,6	3,5	→	11,3	10,9	→
Centro-Oeste	5,7	5,2	↓	21,1	18,9	↓

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016-2017.
Nota: As setas indicam variação significativa, quando direcionadas para cima (crescimento) ou para baixo (declínio), ou variação não significativa, quando direcionadas para a direita (estabilidade), ao nível de confiança de 95%.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ([2018]).

A Tabela 1 apresenta a taxa de analfabetismo no Brasil e nas regiões brasileiras, nos anos de 2016 e 2017. Na pesquisa com pessoas de 15 anos ou mais, o Nordeste foi a região que apresentou maior taxa de analfabetismo, com uma pequena variação entre esses dois anos (14,8% e 14,5%, respectivamente), e, em seguida, vem a região Norte, com 8,5% em 2016 e 8,0% em 2017. Esses valores superaram as taxas do Brasil em sua totalidade, que em 2016 foi de 7,2% e em 2017, de 7,0%, o que equivale, segundo o IBGE, a 11,5 milhões de analfabetos na faixa etária pesquisada (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, [2018]).

Diferentemente, a região Sul apresentou a menor taxa de analfabetismo, 3,6% em 2016, mantendo-se nessa posição em 2017, com 3,5%. A região Sudeste também apresentou baixa taxa de analfabetismo nos anos pesquisados, sendo 3,6% e 3,5%, respectivamente, igualando-se, com essa variação, à região Sul. Entre os extremos das taxas de analfabetismo, ficou a região Centro-Oeste, embora abaixo do percentual total do Brasil. Na pesquisa com pessoas de 60 anos ou mais, as grandes diferenças entre regiões se mantêm, apresentando valores maiores.

Sabendo-se que a alfabetização é fundamental para o desenvolvimento de inúmeras habilidades, o quadro de desigualdades regionais é preocupante, pois, mesmo havendo repasses orçamentários distribuídos igualitariamente entre regiões para serem investidos na Educação Básica, isso não se mostra suficiente para solucionar problema de tamanha gravidade e proporção.

No PNE/2014, composto por vinte metas, especificamente na meta 5, determina-se a alfabetização de todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do Ensino Fundamental. Contudo, no último levantamento realizado pelo Observatório do PNE, em 2016, somente 45,3% das crianças do 3º ano do Ensino Fundamental estavam com aprendizagem adequada em leitura e 66,1% com aprendizagem adequada em escrita, sendo que a meta somente será atingida se for obtido o percentual de 100% até 2024 (OBSERVATÓRIO DO PNE, c2018).

Em uma análise preliminar, observa-se alterações pouco significativas nas taxas sobre alfabetização, principalmente, nas regiões Nordeste e Norte, ainda que haja previsão constitucional sobre a superação de desigualdades regionais.

Em busca de soluções para as desigualdades presentes, um melhor financiamento da educação pode ser apontado como importante instrumento para o alcance de uma equidade regional, ou superação de “assimetrias de fato”, como referidas acima por Oliveira, R. (2010).

Sobre o financiamento da Educação, a CF/1988 também se ocupou do tema. Nesse sentido, a Constituição determina que, anualmente, a União aplique, no mínimo, 18% das suas receitas resultantes de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino; e o Distrito Federal, estados e municípios, 25%. Todavia, muitos municípios têm poucas receitas, o que gera uma grande dependência dos repasses estaduais e federais, conforme já discutido.

Outra fonte adicional de recursos financeiros para a Educação prevista constitucionalmente é a contribuição social do salário-educação, já reportada anteriormente, recolhida pelas empresas na forma da lei. São cotas estaduais e municipais, distribuídas proporcionalmente, de acordo com o número de alunos matriculados na Educação Básica, sendo que o número de matrículas é conhecido a partir dos dados do Educacenso.

O Educacenso é uma ferramenta institucional, alimentada no primeiro semestre e atualizada no segundo semestre, anualmente, com informações individuais de todos os estudantes matriculados na Educação Básica, pais, professores, turmas e escolas, das redes públicas e privadas de ensino. A partir dos dados coletados, são definidos valores a serem investidos em transporte, alimentação escolar, projetos e programas federais, dentre outros encaminhamentos. É também a partir dessas informações, que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é constituído.

Ainda sobre o financiamento da Educação, outro importante elemento na estrutura de funcionamento da educação nacional é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). O Fundeb foi criado para substituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), vigente no período de 1998 a 2006. O Fundef englobava somente o Ensino Fundamental.

O Fundeb foi instituído pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; possui caráter contábil e sua razão de existência, além da melhoria do ensino, está vinculada ao pacto federativo.

O Fundeb é composto por vinte e sete fundos, para os vinte e seis estados e o Distrito Federal, com vigência até 31 de dezembro de 2020. O governo federal, de acordo com a lei, deve publicar até 31 de dezembro de cada ano a estimativas para o exercício seguinte, que são: a estimativa da receita total dos Fundos; a estimativa do valor da complementação da União; a estimativa dos valores anuais por aluno no âmbito do Distrito Federal e de cada estado; e o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente. Sendo que, quando os valores anuais por aluno não forem alcançados, a União complementar os recursos dos fundos, assumindo um papel supletivo e redistributivo.

Para Martins (2011, p. 279), tanto o Fundef como o Fundeb trouxeram contribuições para o ensino:

Os fundos contábeis, implementados a partir dos anos de 1990 - FUNDEF e FUNDEB, repercutiram no pacto federativo de maneira a alterá-lo, mas não a quebrá-lo. Ao contrário, contribuíram para organizar os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, com a reunião de valores em conta específica, com repasses automáticos, que ao garantir a regularidade do fluxo beneficiaram, nesse aspecto, mesmo os entes que redistribuem recursos, porque a regularidade também é um elemento que favorece a autonomia. Como “minirreformas tributárias”, alteraram a distribuição feita, por exemplo, fundos de participação e pelas cotas do ICMS [...].

Dessa forma, os fundos contábeis alteram o pacto federativo, sem, contudo, romper sua estrutura, possibilitando por seu mecanismo de funcionamento que entes tenham suas autonomias resguardadas.

No entanto, identificou-se algumas críticas ao Fundeb, não havendo unanimidade entre os autores sobre os efeitos positivos do Fundo nas assimetrias identificadas no sistema de ensino brasileiro. Martins (2011, p. 280) denominou essas posições de “opiniões conflitantes” pois, encontram-se, “de um lado, aqueles que consideram que os fundos corrigem o equilíbrio federativo nos aspectos da correta dosagem entre encargos e rendas [...]” e “[...] de outro aqueles que entendem que o Fundeb pode distorcer o equilíbrio federativo”.

Em uma análise sobre a continuidade do Fundeb, após 2020, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados elaborou o Estudo Técnico nº 24/2017, e, embora tenha reconhecido o importante papel desempenhado pelo Fundeb para a Educação Básica, foram identificados alguns problemas:

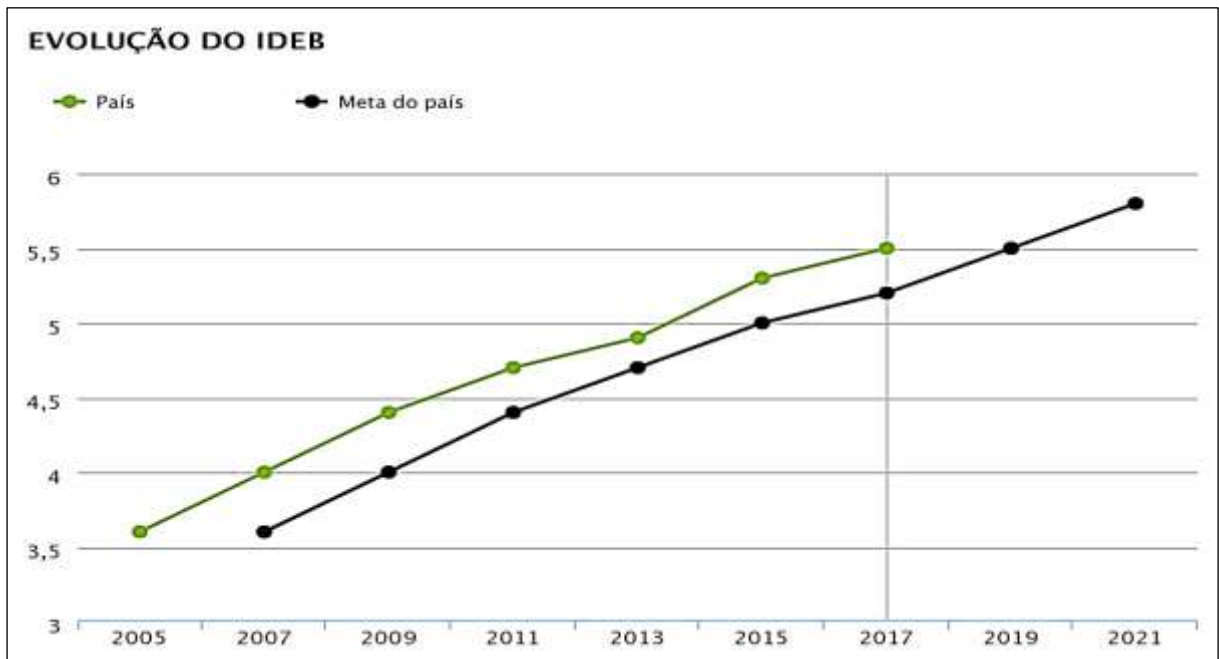
Portanto, é preciso levar em conta que: a) embora o FUNDEB seja um importante mecanismo equalizador dentro de uma mesma Unidade da Federação, se limita a um determinado grupo de impostos e transferências; há um maior volume de recursos vinculados para a Educação Básica, além desta cesta; b) mesmo sendo um importante mecanismo equalizador, o FUNDEB redistribui os recursos na Unidade da Federação com base no número de matrículas e não com base em referenciais nacionais de qualidade da oferta previamente definidos; c) embora haja complementação da União para a diminuição das diferenças entre os fundos de âmbito estadual, a redução é parcial; o efeito redistributivo ainda necessita de ajustes (TANNO, 2017, p. 25). Assim, mesmo reconhecendo o FUNDEB como um mecanismo equalizador importante, o GT considerou que este mecanismo é conceitual e financeiramente inadequado, no seu formato atual, como referência única, para implementar o CAQi. Usando apenas este instrumento, o volume da complementação da União seria superestimado e o formato seria pouco equitativo (p. 26).

Conforme se observa, a contribuição do Fundeb é inegável, porém, há alguns aspectos estruturais que não são benéficos ao sistema de ensino, e, embora se pretenda a redução das desigualdades entre os entes federados, em alguns casos, essas diferenças acabam se tornando maiores. Um fator identificado no estudo é que a distribuição de recursos do Fundo leva em consideração o número de matrículas, e não critérios qualitativos; dessa forma, o que necessita ser melhorado não poderá ser alterado por esse meio.

Em uma análise sobre o Fundeb, se observa que houve contribuições significativas para a Educação Básica, mas, até os dias atuais, não foram suficientes para reduzir as desigualdades regionais em relação à redução do analfabetismo. Portanto, existe uma necessidade premente de mudanças estruturais que levem em consideração aspectos e características distintas que cada ente federativo apresenta.

Ao analisar dados estatísticos sobre a Educação Básica, como, por exemplo, a evolução nacional do Ideb entre 2005 e 2017 (Gráfico 1), observa-se uma melhora gradual e significativa, superando inclusive a meta prevista para o país; no entanto, é preciso melhorar, considerando que os dados refletem a média de resultados – quando os dados são remetidos ao aprendizado em Matemática e Português por estado, é possível identificar grandes contrastes entre os valores apresentados.

Gráfico 1 – Evolução nacional do Ideb – 2005-2017



Fonte: QEdU.org.br, com dados do Ideb/Inep (2017).

Na Tabela 2, é apresentada a proporção de alunos com aprendizado adequado em Português e Matemática, do 5º ano do Ensino Fundamental, auferidos na Prova Brasil aplicada em 2017, em todas as escolas públicas brasileiras.

Tabela 2 – Proporção de alunos com aprendizado adequado – 5º ano do Ensino Fundamental
– Prova Brasil 2017

APRENDIZADO ADEQUADO		PORTUGUÊS	MATEMÁTICA
BRASIL		56%	44%
REGIÕES	ESTADOS		
NORTE	ACRE	60%	50%
	AMAZONAS	48%	34%
	AMAPÁ	32%	17%
	PARÁ	34%	20%
	RONDÔNIA	57%	44%
	RORAIMA	47%	38%
	TOCANTINS	49%	37%
NORDESTE	ALAGOAS	39%	29%
	BAHIA	40%	26%
	CEARÁ	63%	48%
	MARANHÃO	29%	16%
	PARAÍBA	39%	27%
	PERNAMBUCO	42%	29%
	PIAUÍ	42%	30%
CENTRO-OESTE	RIO GRANDE DO NORTE	35%	21%
	SERGIPE	32%	21%
	GOIÁS	63%	47%
	MATO GROSSO DO SUL	59%	45%
SUDESTE	MATO GROSSO	54%	40%
	ESPÍRITO SANTO	61%	48%
	MINAS GERAIS	68%	56%
	RIO DE JANEIRO	57%	43%
SUL	SÃO PAULO	70%	61%
	PARANÁ	71%	63%
	RIO GRANDE DO SUL	61%	47%
	SANTA CATARINA	71%	59%

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do Inep (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2019).

Na Tabela 2, é possível observar ainda que, nas regiões Norte e Nordeste, se encontram mais alunos do 5º ano do Ensino Fundamental com maior dificuldade de aprendizado, enquanto que as regiões Sudeste e Sul apresentam os maiores índices de aprendizado adequado nas disciplinas Português e Matemática.

É inegável a importância do Fundeb, e, por isso, é imprescindível que haja sua continuidade, embora não tenha atingido os seus objetivos de criação, mesmo com a proximidade do término da sua vigência, prevista para 31 de dezembro de 2020.

O Fundeb deve ser avaliado sob a perspectiva de que é um importante elemento no sistema de financiamento da Educação Básica e que pode ser melhorado nas suas funcionalidades para que se torne uma política de Estado permanente e comprometida com a qualidade do ensino público nacional e como relevante instrumento para que a União possa lidar com as assimetrias no federalismo brasileiro sem comprometer as autonomias de cada ente federativo.

O Brasil conta com um vasto arcabouço jurídico para nortear a Educação Básica brasileira em todo o seu território, no entanto, é possível observar que tratamentos iguais a estados e regiões diferentes não tem conseguido resolver problemas estruturais, o que gera um aumento nas desigualdades regionais.

Essas desigualdades têm comprometido direitos de estudantes brasileiros, tendo em vista que o acesso a uma educação pública de qualidade tem perpassado por questões de ordem regional, o que é inconcebível em um país que, constitucionalmente, se propõe a primar pela isonomia na oferta de direitos aos seus cidadãos. E, por isso, essas questões se tornam relevantes neste estudo.

A CF/1988, segundo Oliveira (2012, p. 196), se propôs a reduzir as desigualdades:

Desse modo, chega-se ao convencimento de que, em virtude de a positivação realizada na Carta Política de 1988 ter primado pelo estabelecimento de um complexo sistema de ajuda recíproca entre as unidades federadas, atribui-se ao adequado funcionamento desse arcabouço jurídico-institucional a tarefa de concretizar a promessa feita com o objetivo fundamental de reduzir as desigualdades que tomam conta das variadas regiões (art. 3º, inciso III, da Constituição Federal).

Grife-se, por oportuno, que a Carta Constitucional de 1988 bem quis romper com a tradição isolacionista, entretanto ainda não conseguiu equacionar soluções completas que possibilitem a realização dessa significativa proposta. É essa importante constatação que faz nutrir a confiança de que os mecanismos ligados ao federalismo assimétrico são as ferramentas mais vocacionadas para construir o desejado quadro de integração harmônica e operativa entre os diversos entes.

Desta forma, conforme observa o autor, não se conseguiu solucionar a questão das desigualdades regionais. Nesse sentido, aponta o federalismo assimétrico como possível indutor de relação harmônica e operativa entre os entes federativos.

Em sentido oposto, entende Bercovici (2003, p. 168) que...

O federalismo assimétrico, portanto, fundamenta-se na desigualdade jurídica e de competências entre as unidades federadas, mesmo que do mesmo nível. Trata-se de uma forma de organização federal contraposta ao federalismo homogeneizador do Estado Social, fundado no princípio da solidariedade, conforme veremos adiante. Não acreditamos, portanto, que a idéia de federalismo assimétrico, ora em voga, possa ser de grande valia para a discussão de nossa problemática federal, cujo problema fundamental é justamente a necessidade de homogeneização sócio-econômica dos entes federados, tendo em vista o objetivo nacional de diminuição das desigualdades regionais.

Bercovici (2003) manifesta-se contrariamente ao federalismo assimétrico argumentando que este se contrapõe ao federalismo homogeneizador, o que não contribui para a redução das desigualdades regionais.

O argumento apresentado por Bercovici (2003) é criticado por Oliveira (2012, p. 196), pois que aduz a esse respeito:

Frente a essa conclusão, há que se registrar que o aludido entendimento, embora notadamente respeitável, mostra-se contaminado por uma análise fragmentada e parcial do tema em questão, haja vista que deixa de considerar todas as formas de manifestação dos institutos de compatibilização da diversidade territorial inerentes à assimetria federativa.

Oliveira (2012), em sua crítica ao que argumenta Bercovici (2003), demonstra a necessidade de uma análise completa e não fragmentária acerca do federalismo assimétrico.

Mediante essa problemática, é inegável a competência doutrinária de ambos os autores, no entanto, tendemos a concordar com Oliveira (2012), pois, a compreensão do federalismo assimétrico requer bom aprofundamento teórico e nem sempre é possível afirmar que este se contraponha ao federalismo cooperativo ou, ainda, que não possa contribuir na diminuição das desigualdades regionais. Ainda a esse respeito:

Em abono da tese de que é impossível dissociar a assimetria do universo do federalismo por cooperação, Peter Perenthaler esclarece que o federalismo assimétrico pode ser corporificado de inúmeras formas, sempre a depender das necessidades e das conveniências apresentadas pelos Estados que dele se utilizam. No geral, ao ser colocado em aspectos jurídico-normativos, o caráter assimétrico de uma Federação assume as vestes de institutos particulares de diferenciação regional ou funcional sobre a base organizativa federal homogênea [...] (OLIVEIRA, 2012, p. 199).

Portanto, o federalismo assimétrico pode ser utilizado como meio para auxiliar na diminuição das desigualdades regionais, sem se contrapor à cooperação que deve existir entre os entes federados, conforme previsto no pacto federativo.

Sobre esse tema, Awazu (2018, p. 31) questiona: “[...] como pode haver um arranjo assim federativo assimétrico diante da igualdade formal e suposta harmonia na autonomia dos entes federados (art. 1º e 18 da CRFB)?” E, para responder a este questionamento, o autor sugere que se busque compreender a definição de federalismo assimétrico, apresentando a definição de Charles D. Tarlton (1965 *apud* AWAZU, 2018, p. 31):

El sistema federal asimétrico ideal sería un sistema compuesto por unidades políticas que corresponderían a diferencias de interés, carácter y composición, que existiesen dentro de la sociedad en su conjunto. El sistema federal asimétrico sería un sistema en el que, como dice Livingston respecto a los sistemas federales en general, las diversidades en la sociedad general encontrarían expresión política a través de Gobiernos locales con diverso grado de autonomía y poder. Diríamos, siguiendo de nuevo a Livingston, que un Gobierno federal asimétrico es un Gobierno en el que las

instituciones políticas corresponden al “federalismo” de la sociedad real que hay por debajo de él².

Conforme o autor, o federalismo assimétrico ideal seria aquele em que as diversidades na sociedade geral encontrariam expressão política por meio de governos locais, com graus variados de autonomia e poder.

Portanto, no federalismo assimétrico, as desigualdades reais seriam consideradas na expressão da assimetria de direito (*juris*).

Ainda sobre a assimetria existente no território brasileiro, é interessante trazer à discussão os esclarecimentos de Dourado (2013, p. 764), ao focar os direitos sociais, apontando a redução das assimetrias sociais e regionais para se objetivar a superação de problemas nacionais:

Essa união indissolúvel entre os entes federados se efetiva na complexa relação de coordenação e autonomia, para garantir, a todos, os direitos sociais, entre eles a educação. Assim, prevalece a perspectiva de superação dos problemas nacionais, por meio da superação da pobreza, da redução das assimetrias sociais e regionais, bem como da promoção do bem de todos, como base para o exercício da autonomia dos entes federados. Essa perspectiva é ratificada pelo artigo 3º da CF, que ressalta os objetivos da República Federativa do Brasil [...].

Nesse sentido, a coordenação e autonomia dos entes federados devem visar os objetivos da República Federativa do Brasil, o que inclui o bem de todos indistintamente, nos termos da Constituição da República.

No próximo capítulo, retomaremos o tema da Educação, pois que agora se pretende expor aspectos teóricos e normativos sobre a Educação no Brasil, as políticas educacionais, com ênfase no PNE e na BNCC, a fim de analisar como a União vem lidando com as políticas educacionais a partir do federalismo cooperativo.

² Em tradução livre: O sistema federal ideal assimétrico seria um sistema composto de unidades políticas que corresponderia a diferenças de interesse, caráter e composição que existiam na sociedade como um todo. O sistema federal assimétrico seria um sistema no qual, como diz Livingston em relação aos sistemas federais em geral, as diversidades na sociedade geral encontrariam expressão política por meio de governos locais com graus variados de autonomia e poder. Nós diríamos, seguindo Livingston novamente, que um governo federal assimétrico é um governo no qual as instituições políticas correspondem ao “federalismo” da sociedade real abaixo dele.

3 A EDUCAÇÃO NO BRASIL

A educação nacional tem sua estrutura constituída a partir de textos normativos, a começar pela Constituição Federal; em seguida, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), e outros documentos complementares que vão apresentando os contornos da política educacional brasileira. Observa-se, portanto, uma organização estrutural a partir desta. A esse respeito:

Considerando-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional como a lei maior da educação no país, por isso mesmo denominada, quando se quer acentuar a sua importância, de “carta magna da educação”, ela se situa imediatamente abaixo da Constituição, definindo as linhas mestras do ordenamento geral da educação brasileira. Dado esse caráter de uma lei geral, diversos de seus dispositivos necessitam ser regulamentados por meio de legislação específica de caráter complementar. E é precisamente nesse contexto que vai se processando, através de iniciativas governamentais, o delineamento da política educacional que se busca implementar (SAVIANI, 2000, p. 2).

A LDB 9.394/1996, denominada pelo autor devido à sua importância como “carta magna da educação”, como lei geral, deve assegurar a garantia dos princípios constitucionais, os quais também se encontram previstos no Plano Nacional de Educação.

Em seu art. 1º, a LDB determina o objeto de sua abrangência quando esclarece inicialmente que a Educação compreende os processos formativos “que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais” (BRASIL, 1996, sem paginação), e assevera, em seus parágrafos 1º e 2º, que sua proposta disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias; e que a educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social (BRASIL, 1996).

O art. 3º da mesma lei apresenta treze princípios que devem nortear a política nacional de educação, quais sejam:

- 1) igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- 2) liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- 3) pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;
- 4) respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- 5) coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- 6) gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

- 7) valorização do profissional da educação escolar;
- 8) gestão democrática do ensino público, na forma da lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- 9) garantia de padrão de qualidade;
- 10) valorização da experiência extraescolar;
- 11) vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais;
- 12) consideração com a diversidade étnico-racial;
- 13) garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.

Esses princípios, portanto, devem constar nas políticas educacionais executadas pelos entes federativos, visando o mesmo direcionamento nas ações propostas a fim de apresentar unicidade federativa em suas pretensões no que se refere à educação brasileira.

A LDB/1996 propõe a colaboração entre a União e os demais entes federados, embora estabeleça que cada um destes organize seus sistemas de ensino.

Quando trata da Organização da Educação Nacional no Título IV, a Lei de Diretrizes e Bases, n. 9.394, de dezembro de 1996, favorece a implantação do regime de colaboração ao prever no art. 8º que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino, e ainda no § 1º do mesmo artigo, determina, que caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais (CABRAL NETO; CASTRO; BARBALHO, 2014, p. 57).

Na determinação da LDB, conforme assinala o autor, cabe à União coordenar e articular o ensino, nos respectivos níveis, a partir das funções normativas, redistributivas e supletiva, e reforça essa ideia quando destaca: “Estabelece ainda, no art. 9º que a União incumbir-se-á de elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (CABRAL NETO; CASTRO; BARBALHO, 2014, p. 58).

O título IV da LDB, composto de treze artigos, trata especificamente da organização da educação no âmbito nacional, apresentando, nos arts. 9º, 10 e 11, respectivamente, as competências da União, estados e municípios, e a criação de um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas, de supervisão e atividade permanente, na forma da lei. As questões de caráter geral são reservadas à União e os temas que envolvem maiores especificidades são reservados aos municípios, e aos estados coube funções intermediárias, além da oferta do Ensino Médio.

O art. 12 define as atribuições dos estabelecimentos de ensino, com relativa autonomia, nas questões em que possam atuar diretamente, demandando, assim, maior celeridade para a

solução de problemas que dependam de ações locais, tais como controle de frequência de alunos, contato com os pais para esclarecimentos, elaboração de proposta pedagógica etc.

Os arts. 16, 17 e 18 apresentam, respectivamente, a composição dos sistemas de ensino federal; dos estados e Distrito Federal; e dos municípios, que se caracterizam pelas instituições mantidas por cada sistema e órgãos de educação dentro de cada âmbito de atuação. As instituições de ensino são classificadas em públicas e privadas (art. 19), constituindo-se em categorias administrativas. E o art. 20 apresenta uma organização em categorias para as instituições privadas de ensino.

Observa-se que o título IV da LDB apresenta com minúcias o que compete a cada elemento da estrutura educacional, porém, há outros desdobramentos, conforme esclarece Saviani (2000, p. 72):

Mas a configuração da organização da educação nacional não se esgota no Título IV que tem essa denominação. Dir-se-ia que aí se trata apenas do aspecto formal, isto é, define-se a forma da organização destacando-se, por isso, os âmbitos de competência dos sujeitos (agentes) da referida organização. Já o aspecto material, isto é, o conteúdo (o objeto) da organização da educação nacional, é definido nos títulos seguintes.

Em que pese o caráter de lei geral, as determinações contidas na LDB/1996 representam o desdobramento do que prevê a CF/1988, em seu art. 206, que já elegeu princípios como base para o ensino a ser ministrado em todo o território brasileiro.

No entanto, embora se tenha manifesta base legal a orientar diversas ações no campo da educação para a oferta de ensino eficiente aos estudantes, o que se observa é que, no sistema de ensino brasileiro, ainda permanece uma variedade de problemas que afetam o acesso e a permanência de alunos em todos os níveis de ensino, mas, de forma mais preocupante, na Educação Básica.

Essa realidade é enfatizada quando se observa os resultados obtidos nas avaliações em larga escala, promovidas pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), ou aquelas de iniciativas internacionais, como é o caso do Programme for International Student Assessment (Pisa), de iniciativa da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que, no Brasil, é coordenado pelo Inep.

A CF/1988, no capítulo II, art. 6º, inclui a educação, dentre outros, no rol de direitos sociais assegurados e, portanto, sob a sua égide. Sendo da União a competência privativa de legislar sobre educação, obstando que os demais entes federados possam agir em desacordo

com os princípios constitucionais, identifica-se distintamente a importância da educação na Constituição como direito fundamental.

Para Stefano (2015, p. 67), a educação enquanto direito fundamental se inclui no rol de direitos de segunda geração, que se inter-relacionam com a igualdade material:

A educação faz parte dos chamados direitos fundamentais de segunda geração que nasceram com vistas a proteger o ser humano a partir da garantia da igualdade material. A educação é responsável pela preparação para a cidadania (que é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, previstos no art. 1º), e possibilita a formação de recursos humanos que permitirá garantir o desenvolvimento social construindo uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CF).

De acordo com a autora, a educação é importante instrumento de promoção da cidadania e contribui para a superação de problemas sociais à medida que o desenvolvimento social é garantido.

Por sua relevância, a educação permeia a estrutura federativa brasileira, e se manifesta na estrutura do federalismo cooperativo, sem desqualificar a autonomia de cada ente federativo. Assim, a competência comum é importante diretriz na Educação Básica, conforme se explica:

Além de tratar competências comuns, a composição federativa brasileira aponta para a consideração das condicionalidades para o exercício das autonomias e da complementaridade em cada âmbito federativo interdependente. Com a nova redação constitucional, a educação básica (especialmente, no âmbito obrigatório) é competência comum das três esferas da administração, ultrapassando os limites administrativos das redes. Assim, mais do que a divisão de competências, trata-se da normatização das condicionalidades operativas que determinam as formas e os critérios da cooperação em cada uma. Não há como cumprir essa tarefa sem saber que o federalismo cooperativo supõe sempre a pactuação como ponto de equilíbrio em suas tensões intrínsecas entre as autonomias e a promoção de equidade (ABICALIL, 2013, p. 822).

No contexto educacional brasileiro, conforme o autor, o federalismo cooperativo possibilita a adoção de instrumentos jurídicos que auxiliem na superação das desigualdades regionais, tendo como meta o equilíbrio dos sistemas de ensino nas esferas administrativas. Além disso, autores apontam o princípio da complementaridade como importante elemento nas relações que envolvem os entes federados.

Abicalil (2013) caracteriza o princípio de complementaridade, já adotado no SUS e SUAS, como elemento orientador entre a autonomia e a cooperação que deve coexistir nas relações entre os entes federativos:

Ademais, o princípio de complementaridade supõe a clareza na definição de normas operacionais básicas vinculantes – já presentes no Sistema Único de Saúde (SUS) e

no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) –, a partir das quais se estabelecem o exercício da autonomia relativa, por um lado, e da cooperação federativa, por outro. Acredito que seja próprio falar da hierarquização das atribuições e competências (para além das legislativas) já previstas na Constituição e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), colocando luzes sobre os significados operacionais diferentes para as tarefas distributivas e supletivas no que se refere ao financiamento (e à União, particularmente) e às ações de assistência técnica e financeira da União e dos Estados, frente às condições de realização do direito à educação em meio à diversidade e à desigualdade presentes entre os diversos Entes Federados (ABICALIL, 2013, p. 822).

Para o autor, há hierarquização de competências e atribuições a cada ente federado, e o princípio de complementaridade pode atuar na definição de cada papel, para que o direito à educação se efetive.

Portanto, compreender como a educação brasileira está organizada é tema relevante para que se compreenda como os sistemas de ensino na escola básica se articulam. Na seção seguinte, serão observados alguns marcos conceituais que atuam como condicionantes para que a política educacional possa ser estabelecida, nos termos do que preveem os princípios constitucionais.

3.1 AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Por ser a educação objeto e finalidade de muitas políticas públicas, inicialmente, são apresentadas algumas considerações sobre política pública na intenção de melhorar a compreensão acerca do papel do Estado na condução de estratégias de superação de problemáticas que acometem o meio social.

O direito à educação se encontra na categoria de direitos sociais, conforme o texto constitucional, o que deve fazer com que o poder público demande todos os esforços para a sua efetivação.

Saviani (2019, p. 231) esclarece que “a política educacional [...] é uma modalidade de política social” e que esta política social “está ligada a uma certa maneira de conceber, organizar, e operar a administração da coisa pública”. Nesse sentido, “a administração da sociedade é dividida em grandes setores que, fundamentalmente, são os seguintes: o setor político, o econômico, o social e o militar”.

Duarte (2013, p. 1) reafirma a relevância da participação dos poderes públicos para o alcance dos objetivos coletivos que foram transformadas em “princípios e regras juridicamente vinculantes” de conformidade com o modelo assumido pela CF/1988 como Estado Social e Democrático de Direito.

Com fins de superação de desigualdades e alcance da justiça social “[...] há, aí, forte preocupação com uma adequada e justa distribuição e redistribuição dos bens socialmente

produzidos, com a meta de redução das desigualdades e realização da justiça social” (DUARTE, 2013, p. 1). Dessa forma:

[...] O Estado assume a tarefa de proporcionar prestações necessárias e serviços públicos adequados para o pleno desenvolvimento da personalidade humana por meio da realização de fins materiais. Para cumprir os ideais do modelo de Estado Social, a ação dos governantes deve ser racional e planejada, o que ocorre por meio da elaboração e implementação de políticas públicas (DUARTE, 2013, p. 1).

Importante frisar que conceituar políticas públicas é tarefa complexa, pois, reveste-se de concepções diversas, gerando conceitos que nem sempre são suficientes para as definir adequadamente. Duarte (2013, p. 28) assim se manifesta sobre o conceito de políticas públicas:

Procurou-se demonstrar que não apenas as categorias tradicionais do direito são insuficientes para dar conta da complexidade do conceito de políticas públicas, como a sua adequada abordagem depende de uma releitura de conceitos tradicionais da ciência política, como o da separação de poderes, instituto criado, como lembrado por Ana Paula de Barcellos, para a proteção dos indivíduos contra o poder concentrado, que tende a ser exercido de forma abusiva se desprovido de fiscalização.

Para Giovanni (2009, p. 5) o conceito de política pública ultrapassa o entendimento de “uma intervenção do Estado numa situação social considerada problemática”, pois a entende como forma contemporânea de manifestação de poder:

[...] penso a política pública como uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade, entendida aqui num sentido amplo, que inclui as relações sociais travadas também no campo da economia. Penso, também, que é exatamente nessa interação que se definem as situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades de intervenção estatal (p. 5).

Dessa forma, as situações sociais problemáticas seriam definidas a partir da complexa interação entre Estado e sociedade. O autor, ao explicitar essa conceituação, esclarece a necessidade da concretização histórica de “alguns requisitos que configuram as modernas democracias”, reunidos no Quadro 3.

Quadro 3 – Requisitos que configuram as modernas democracias

REQUISITOS QUE CONFIGURAM AS MODERNAS DEMOCRACIAS		
Capacidade mínima de planificação consolidada nos aparelhos de Estado - do ponto de vista técnico de gestão, seja do ponto de vista político.	Certa estruturação republicana da ordem política vigente: coexistência e independência de poderes e vigência de direitos de cidadania.	Alguma capacidade coletiva de formulação de agendas públicas - o exercício pleno da cidadania e uma cultura política compatível.

Fonte: adaptado de Giovanni (2009, p. 5).

Observa-se, portanto, a necessidade de um Estado Democrático de Direito, com planificação consolidada, estruturação republicana e capacidade popular para participação de formulações de agendas.

O Estado precisa intervir, utilizando-se de mecanismos como planejamento, gestão orçamentária, definição de agendas de atuação com a participação popular para a construção de planos e seleção de políticas públicas a serem implementadas que contribuam para a superação de problemas que afetam a sociedade, tais como o que prevê o art. 214 da CF/1988 em seus incisos: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do país; e estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Sobre a educação, Dourado (2010, p. 49) esclarece que as transformações societárias acabam por redimensionar tanto o papel da educação como o da escola:

O mundo do trabalho e da produção expressa as significativas transformações, originadas pelo incremento das relações sociais capitalistas e traduzidas, nesta virada de século, pelo expressivo avanço tecnológico e pela globalização do capital e do trabalho. Essas transformações societárias redimensionam o papel da educação e da escola. As agências educacionais passam a ser vislumbradas como um dos elos de socialização dos conhecimentos técnico-científicos historicamente produzidos pelo desenvolvimento de habilidades, capacidades e competências sociais requeridas, predominantemente, em sintonia com o setor produtivo [...].

Para o autor, portanto, a educação recebe a influência das transformações que ocorrem no contexto em que se inserem.

Nesse prisma, se observa que as reformas havidas no Brasil na área educacional foram norteadas “em premissas de modernização, racionalização e privatização, tendo o mercado como portador da racionalidade sócio política conservadora, configura-se pela minimização do papel do Estado no tocante às políticas públicas [...]” (DOURADO; PARO, 2001, p. 49). Essas adoções institucionais reafirmam o sistema capitalista, tornando-se dependente desse sistema. “Tal retomada conservadora agudiza, ainda mais, o quadro em que se encontram as políticas públicas à medida que o Estado, patrimonial, ratifica novos mecanismos e formas de gestão subordinando-os, predominantemente, à expansão do capital” (DOURADO; PARO, 2001, 49).

Por isso, é importante a compreensão do contexto sociopolítico estatal em que se manifestam as reformas educacionais, reconhecendo a presença de princípios neoliberais que envolvem, influenciam, interferem e ditam os novos redirecionamentos de políticas públicas. Dourado e Paro (2001, p. 50) esclarecem:

A análise das políticas educacionais, sob esse prisma, remete à busca da compreensão das prioridades e compromissos que as delineiam diante dos novos padrões de intervenção estatal, em decorrência de mudanças efetivadas no âmbito do neoliberalismo. Essas políticas são redirecionadas, em sintonia com os novos padrões de regulação e gestão, e a educação vai perdendo a sua identidade como um direito social.

Os autores nos remetem a uma análise das políticas educacionais que se manifestam em obediência a padrões de intervenções, e que afetam a identidade educacional como direito social, e nos chamam a atenção para a discussão sobre os elementos componentes da agenda estatal, afirmando que “refletir sobre essa agenda implica em discutir a reforma curricular, a diversificação e a diferenciação da educação superior, a avaliação de políticas e o ranqueamento institucional, a formação de professores, dentre outros [...]” (DOURADO; PARO, 2001, p. 50).

Reconhecer as forças indutoras de reformas no contexto educacional brasileiro é um importante passo para a compreensão dos aspectos legais norteadores de ações governamentais que interferem direta ou indiretamente nas unidades de ensino. Assim sendo, é de grande importância conhecer o conteúdo de leis, normas e regulamentos que se propõem a redimensionar o sistema de ensino, especialmente, a partir de reformas estruturais.

Na próxima seção, nos propomos à análise de alguns dispositivos constitucionais que tratam da educação brasileira, no que concerne ao direito à educação e aos mecanismos para sua efetivação.

3.2 O DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E SEUS MECANISMOS DE EXERCÍCIO

A educação na Constituição da República constitui-se como direito público subjetivo, porém, não se configurou desde sempre dessa forma; houve um longo percurso histórico até se apresentar como se encontra atualmente.

A CF/1988 apresentou diretrizes mais abrangentes para a construção de um sistema nacional de ensino, reservando, no capítulo III, a seção I para esta abordagem. Embora especificamente trate da temática educação nos arts. 205 a 214, por todo a sua extensão, o tema é permeado, assim como no ADCT.

Neste estudo, destaca-se, principalmente, os arts. 205, 206, 208 e 214, apesar do reconhecimento da imensa importância dos demais.

O art. 205 apresenta a educação como direito de todos e dever do Estado e da família; define também que sua promoção e incentivo se dará em regime de colaboração da sociedade,

objetivando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

O art. 206 apresenta os princípios basilares do ensino a ser ministrado no sistema brasileiro, pautado na igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos aos das redes públicas; gestão democrática do ensino público, na forma da lei; garantia de padrão de qualidade; piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. Estes princípios, conforme já aqui referido, apresentam orientações para a legislação educacional e delineiam a forma de funcionamento dos estabelecimentos oficiais de ensino.

Conquanto autores critiquem esses princípios por identificarem grande lacuna entre o que orienta a CF e o que corresponde à realidade educacional do país, a sua presença representa significativo avanço em relação às Constituições anteriores e possibilita que, a partir de sua normatização, políticas públicas possam ser melhor direcionadas para a superação de entraves ainda existentes na educação brasileira.

O Estado, de acordo com o art. 208 da CF/1988, reafirma seu dever com a educação e apresenta instrumentos constitucionais de efetivação quando se propõe a garantir:

- 1) Educação Básica obrigatória e gratuita a ser efetivada entre 04 aos 17 anos de idade, embora assegure a mesma gratuidade para aqueles que cursaram na idade prevista;
- 2) reconhece a universalização do Ensino Médio gratuito, porém, de forma progressiva e sem definir parâmetros ou limites;
- 3) prevê atendimento educacional especializado a pessoas com deficiência (PCD), de preferência, em rede regular de ensino;
- 4) com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, define que a Educação Infantil deve ser ofertada para crianças até 05 anos de idade, podendo ser em creche e pré-escola;
- 5) garante a continuidade dos estudos, conforme a capacidade individual, com acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística;
- 6) permite a oferta regular do ensino noturno, adequado às condições do aluno;

- 7) prevê auxílio de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde para o educando por intermédio de programas suplementares, durante todas as etapas da Educação Básica.

Os §§1º ao 3º trazem os mecanismos constitucionais para que o direito à educação se efetive, contribuindo para o exercício da cidadania. No §1º, inc. VII do art. 208 da CF/1988, é reconhecido o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo, o que significa afirmar que qualquer pessoa, nos termos da lei, é credora do direito à educação, cabendo obrigatoriamente ao Estado provê-lo.

Direito público subjetivo é aquele pelo qual o titular de um direito pode exigir direta e imediatamente do Estado o cumprimento de um dever e de uma obrigação. O titular deste direito é qualquer pessoa, de qualquer idade, que não tenha tido acesso à escolaridade obrigatória na idade apropriada ou não [...]. O sujeito deste dever é o Estado sob cuja alçada estiver situada essa etapa da escolaridade. O direito público subjetivo explicita claramente a vinculação substantiva e jurídica entre o objetivo (dever do Estado) e o subjetivo (direito da pessoa). Na prática, isto significa que o titular de um direito público subjetivo tem assegurado a defesa, a proteção e a efetivação imediata de um direito, mesmo sendo negado (CURY, 2002 *apud* TEIXEIRA; VESPÚCIO, 2014, p. 15).

Desse modo, a educação como direito subjetivo deve, obrigatoriamente, ser ofertada pelo Estado, sob pena de sanção: o §2º possibilita a responsabilização da autoridade competente que deixar de oferecer o ensino obrigatório ao poder público ou que apresente sua oferta irregular; e a competência do poder público de recensear, convocar as matrículas e zelar em parceria com os pais ou responsáveis pela frequência à escola tem previsão no §3º, inc. VII do art. 208 da Constituição

Nesse sentido, a Constituição também direcionou meios para a unicidade de metas e princípios da Educação Básica, a partir de diretrizes comuns, por intermédio do PNE, conforme será visto na próxima seção.

3.3 OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO DE 2001 E 2014

Ressalta-se a importância do art. 214 da CF/1988, que institui a criação de lei para o estabelecimento do plano nacional decenal de educação, cujo objetivo é articular, em regime de colaboração com os demais entes federados, o Sistema Nacional de Educação, definindo-se conforme segue:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e

definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País;

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 1988, sem paginação).

O art. 214 determina a criação do Plano Nacional de Educação, um instrumento normativo de grande relevância para a organização do sistema de ensino nacional; no entanto, cumpre esclarecer que a ideia de um plano nacional de educação é antiga, e ganhou maior impulso a partir da CF/1988.

O primeiro PNE somente foi aprovado no ano de 2001, por intermédio da Lei nº 10.172 (BRASIL, 2001). Romano e Valente (2002, p. 96) afirmam que este plano teve em sua elaboração a participação popular:

[...] Plano Nacional de Educação, elaborado segundo a vontade popular, para definir a intervenção plurianual do Poder Público e da sociedade, é antiga exigência de diversos e relevantes segmentos sociais do nosso país. Em 9 de janeiro de 2001, o presidente da República sancionou, com nove vetos, a Lei nº 10.172/2001, que aprova o PNE. Doze anos depois de promulgada a Constituição Federal, surge a norma legislativa posta no seu artigo 214 e requerida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

É importante destacar que, inicialmente, o texto constitucional previu a duração plurianual para o PNE. Contudo, em 2009, com a EC 59, o PNE passou a ter duração decenal.

Outro fato a considerar é que, no processo de elaboração do PNE/2001, coexistiram dois projetos, sendo um oriundo das discussões de educadores e representantes da sociedade civil, a partir de espaços de debates, principalmente, no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, e o segundo, proposto pelo Executivo federal, o qual prevaleceu. “[...] Tais propostas expressavam concepções prioridades educacionais distintas, sobretudo na abrangência das políticas, em seu financiamento e gestão” (DOURADO, 2010, p. 693).

O PNE é um instrumento normativo que objetiva contribuir para a garantia ao direito à educação, e que passou a tomar corpo a partir da previsão constitucional. É, portanto, importante elemento na estrutura educacional. Lamentavelmente, o PNE/2001 pouco avançou nesse sentido. Embora suas metas apresentassem a possibilidade da melhoria do ensino, proporcionando maior autonomia aos estados e municípios, não conseguiu trazer instrumentos para sua efetivação.

No que concerne ao financiamento da educação, o PNE/2001 ficou comprometido, pois, foi objeto de vetos presidenciais, como relata Dourado (2010, p. 684):

Não por acaso, o PNE aprovado contou, ainda, com significativas restrições à gestão e ao financiamento da educação, em função de nove vetos presidenciais ao que fora delineando. Como lógica e concepção política decorrentes desse processo, presenciamos a interpenetração entre as esferas pública e privada sob a égide do mercado, o que, na prática, abriu espaços para a consolidação de novas formas de privatização da educação, sobretudo da educação superior.

Nesse sentido, houve a previsão da autonomia para os entes federativos, porém, não houve a viabilização de recursos financeiros para que as metas previstas pudessem ser alcançadas. Assim, a União centraliza as ações no campo da Educação Básica, pois, mesmo que de forma indireta, impossibilita que estados e municípios exerçam suas autonomias.

O PNE/2001, portanto, se apresentou aquém do almejado, tendo em vista as limitações que possuía; no entanto, abriu caminhos para uma diretriz educacional e formalizou intenções, com vistas a buscar meios de superação dos problemas identificados, servindo de instrumento norteador para o PNE/2014, em vigência.

Assim, em que pesem os limites referentes ao PNE como efetiva política de Estado, aqui apresentados, resultado do processo de tramitação, da ausência de centralidade conferida a ele na efetivação de políticas, dos limites político-econômicos vigentes à regulamentação da ação dos entes federados sob a ótica da cooperação e colaboração, como previsto na Constituição Federal de 1988, é fundamental ressaltar que a aprovação do PNE suscitou, paradoxalmente, novos marcos para os processos de organização e gestão da educação nacional. A este respeito, a CONAE, ao dar centralidade à construção do novo PNE como política de Estado, sinaliza a importância e, ao mesmo tempo, revela a necessidade histórica de superação dos atuais limites do plano vigente, no que concerne à sua proposição e materialização (DOURADO, 2010, p. 694).

Para Dourado (2010), a partir do que foi observado, obteve-se novos parâmetros para os processos de organização e gestão da educação brasileira, possibilitando discussões para a regulamentação de um novo PNE.

A tramitação do Projeto de Lei que deveria aprovar o novo PNE foi lenta e somente se deu em 25 de junho de 2014, por intermédio da Lei 13.005 (BRASIL, 2014). O PNE/2014, também com vigência de dez anos, é composto por vinte metas de caráter qualitativo e quantitativo, e cada meta se compõe de estratégias (que totalizam 254 estratégias) no intuito de orientar o cumprimento das metas.

A Lei 13.005/2014 que aprovou o PNE/2014 está estruturada em 14 (catorze) artigos e 1 (um) anexo, que contém as metas e estratégias. Para maior distinção, organizou-se a estrutura dessa lei nos quadros 4 e 5, a seguir.

Quadro 4 – Estrutura da Lei nº 13.005/2014

ARTIGOS	CONTEÚDO
1º	Aprova o PNE Vigência de dez anos Dá cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal
2º	Apresenta as diretrizes
3º	Assegura prazos de vigência para as metas
4º	Assegura as referências para as metas previstas
5º	Determina monitoramento contínuo e avaliações periódicas da execução do PNE e cumprimento de metas
6º	Realização de pelo menos duas conferências nacionais, distrital, municipais e estaduais
7º	Atuação de regime de colaboração da União, Estados, Distrito Federal e municípios
8º	Elaboração de planos de educação de Estados, Distrito Federal e municípios no prazo de um ano
9º	Estados, Distrito Federal e municípios deverão aprovar leis específicas sobre gestão democrática no prazo de dois anos
10º	Garantia de dotações orçamentárias no plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais da União, Estados, Distrito Federal e municípios
11º	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básico como fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas
12º	O projeto de lei referente ao Plano Nacional de Educação do período subsequente deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional até o final do primeiro semestre do nono ano de vigência deste PNE
13	O Sistema Nacional de Educação deverá ser instituído, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei
14	Vigência da lei

Fonte: elaborado pela autora a partir da Lei 13.005 (BRASIL, 2014).

O PNE enfatiza a importância da existência de colaboração entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, no art. 7º. A esse respeito, Dourado (2017, p. 15) esclarece:

O reforço a atuação dos entes federados, em regime de colaboração, é ratificada no Art. 7º da Lei, bem como a formalização de medidas e instrumentos de cooperação, coordenação e colaboração recíproca entre os entes visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto do Plano incluindo, nesse processo, a criação por meio dos sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de

mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas do PNE e dos planos [...].

Nesse sentido, para serem alcançadas, as metas dependem de ações de colaboração nas três esferas de governo.

Dourado (2017, p. 15) também destaca “[...] a instituição de regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar [...]”, pois deverão “[...] considerar territórios étnico educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida [...]”, e, ainda, a criação de uma “[...] instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como por meio da instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado [...]”, no intuito de “[...] garantir o fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios. Essa discussão deve [ser articulada] aos processos de instituição do Sistema Nacional de Educação como previsto no PNE”.

No mesmo sentido, o art. 8º do PNE/2014 determina que estados, Distrito Federal e municípios deverão elaborar seus respectivos Planos Municipais de Educação (PME), no prazo de um ano da publicação da lei (ou seja, até 26 de junho de 2015). Sendo que cada Plano Municipal deverá estar em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE. No Quadro 5, observa-se do que trata cada meta e o quantitativo de estratégias para cada uma.

Quadro 5 – Estrutura do anexo da Lei nº 13.005/2004

METAS	CONTEÚDOS	ESTRATÉGIAS
Meta 1	Educação Infantil	17 (dezesete)
Meta 2	Ensino Fundamental	13 (treze)
Meta 3	Ensino Médio	14 (catorze)
Meta 4	Educação Especial/Inclusiva	19 (dezenove)
Meta 5	Alfabetização	07 (sete)
Meta 6	Educação em tempo integral	09 (nove)
Meta 7	Qualidade da Educação Básica	36 (trinta e seis)
Meta 8	Escolaridade Média	06 (seis)
Meta 9	Alfabetização e analfabetismo funcional de jovens e adultos	12 (doze)
Meta 10	Educação de Jovens e Adultos (EJA) integrada a Educação Profissional	11 (onze)
Meta 11	Educação profissional técnica de nível médio	14 (quatorze)
Meta 12	Educação Superior	21 (vinte e um)
Meta 13	Titulação de docentes da Educação Superior	09 (nove)
Meta 14	Pós-graduação <i>stricto sensu</i>	15 (quinze)
Meta 15	Formação de professores da Educação Básica	13 (treze)
Meta 16	Formação continuada e pós-graduação para professores	06 (seis)
Meta 17	Valorização do professor	04 (quatro)
Meta 18	Carreira docente	08 (oito)
Meta 19	Gestão democrática	08 (oito)
Meta 20	Financiamento da Educação	12 (doze)

Fonte: elaborado pela autora a partir da Lei 13.005 (BRASIL, 2014).

Para monitorar o cumprimento das metas do PNE, foi criado, em 2013, o Observatório do PNE, que “é um projeto de *advocacy* e monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE) que tem como objetivo contribuir para que ele se mantenha vivo e cumpra seu papel como agenda norteadora das políticas educacionais no País” (OBSERVATÓRIO DO PNE, c2018, sem paginação).

No Observatório do PNE, é possível acompanhar a evolução no cumprimento das metas, e conclui-se, com certa preocupação, que algumas metas estão distantes do ideal e que muito provavelmente não serão alcançadas no prazo previsto.

O PNE é importante mecanismo na política educacional e, se bem dimensionado, possibilitará que cada ente federado possa ter sua autonomia preservada e até mesmo estimulada, tendo em vista a determinação de que estados, Distrito Federal e municípios elaborem seus planos de educação.

Embora as metas do PNE sejam reiteradas nos Planos Estaduais e Municipais, tendo em vista estes não devem se distanciar das orientações nacionais, coube uma flexibilidade maior no que tange às estratégias a serem executadas por cada ente, para que consigam alcançar as metas determinadas levando em consideração suas peculiaridades locais.

O Plano Estadual de Educação (PEE) do Pará, por exemplo, foi aprovado pela Lei nº 8.186, de 23 de junho de 2015 – portanto, dentro do prazo estabelecido pelo PNE. Essa lei, em seu art. 1º, ratifica como estratégia a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais, além da promoção da articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais, o que é bastante significativo, pois, embora pautue suas ações a partir da autonomia que lhe foi conferida, reconhece a importância do pacto federativo (PARÁ, 2015).

No entanto, os dados educacionais do Pará vêm demonstrando que a articulação prometida e almejada não está sendo alcançada, tendo que permanece aquém do ideal e nem mesmo as metas projetadas, a partir do desempenho apresentado, vêm sendo alcançadas, conforme é possível observar na Tabela 3.

Tabela 3 – Ideb – Resultados e metas – Pará

SÉRIE/ANO	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017
4ª série / 5º ano Ideb Observado	2.8	2.8	3.7	4.0	3.6	4.2	4.5
4ª série / 5º ano Metas Projetadas	-	2.8	3.2	3.6	3.8	4.1	4.4
8ª série / 9º ano Ideb Observado	3.1	2.9	3.1	3.1	3.0	3.2	3.3
8ª série / 9º ano Metas Projetadas	-	3.2	3.3	3.6	4.0	4.4	4.6
3ª série Ensino Médio Ideb Observado	2.6	2.3	3.0	2.8	2.7	3.0	2.8
3ª série Ensino Médio Metas Projetadas	-	2.7	2.7	2.9	3.2	3.5	4.0

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do site IDEB - Resultados e Metas (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2018).

O Ensino Médio é de responsabilidade prioritária dos estados, e é nesse nível de ensino que o resultado é mais preocupante no que tange ao Pará, pois, além de não ter conseguido alcançar a meta projetada, o estado apresentou um recuo no valor percentual que havia atingido anteriormente.

Observa-se, assim, que estamos diante de um desafio grande, que é de superar os entraves que dificultam a oferta de uma educação pública de qualidade no território brasileiro e de forma equânime, pois, é dever do Estado garantir a matrícula no ensino obrigatório a todas as pessoas, bem como que os que consigam acesso à escola pública possam nela permanecer e terem garantido um aprendizado de qualidade. Cada ente federado precisa, portanto, ter autonomia para agir em busca de soluções para os problemas que afetam suas redes de ensino.

Não obstante a existência dessas autonomias, muitos estados e municípios brasileiros não as conseguem exercer, em virtude da escassez de recursos, pois suas receitas acabam por limitar suas ações e, mesmo identificando os problemas que obstam a expansão e melhoria do ensino nas suas redes, suas ações sofrem engessamento em decorrência da falta de recursos.

É fato conhecido que há repasses periódicos que podem ser utilizados no investimento da Educação Básica, pública, com fins de alcance de qualidade nesse setor. No entanto, além dos problemas já apontados anteriormente, muitas dessas receitas são recursos vinculados, o que acaba por representar obstáculo para que um estado ou município possa resolver um problema específico, local e que as normas nacionais não previram, e que não tinham como prever, tendo em vista se tratar de problemas que se referem a uma peculiaridade específica.

Dessa forma, a autonomia que a lei prevê se manifesta na teoria, porém, nas práticas cotidianas, se observa que a mesma se apresenta restringida e com um alcance limitado.

Muito provavelmente, a autonomia financeira que denote maior liberdade na utilização dos recursos recebidos poderia ser útil para amenizar as desigualdades inter-regionais, tendo em vista que, embora haja o sistema de cooperação dentro do sistema federativo, no Brasil, este fator não vem sendo pensado de forma a superar desigualdades, pois as mesmas desigualdades regionais que marcaram o país por toda a sua história permanecem sem solução, o que significa dizer que o que foi realizado até o momento precisa ser analisado, avaliado e reestruturado.

Sabe-se que, dentre as justificativas para a existência e até o estímulo do aumento na vinculação das receitas, está o combate aos desvios de finalidade, investimentos indevidos, atos de corrupção, improbidades administrativas, dentre outros. No entanto, cabe neste caso a constatação de que, até o presente momento, esses problemas ainda não foram erradicados e estão presentes em muitas gestões públicas brasileiras.

Outra importante questão a enfatizar é que o ordenamento jurídico brasileiro dispõe de mecanismos legais com previsão de penalidades para aqueles que se apropriam ou utilizam os recursos públicos indevidamente, portanto, a utilização adequada dos recursos públicos já se encontra assegurada no ordenamento jurídico pátrio.

Dessa forma, autonomia sem o aporte financeiro adequado limita o campo de possibilidades e realizações que determinado ente federado queira concretizar.

É importante destacar que há alguns tipos de transferências de recursos financeiros da União, embora vinculados, que possibilitam a gestores escolares, com o auxílio dos Conselhos Escolares, gerenciar os recursos financeiros de acordo com projetos elaborados pela comunidade escolar, com a possibilidade de contemplar a realidade e necessidade locais, como é o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

O PDDE foi instituído em 1995 e possui a finalidade de, suplementarmente, prestar assistência financeira às escolas objetivando contribuir na manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, visando à elevação do desempenho escolar e, ainda, estimular a participação social e a autogestão escolar.

Observa-se que o PDDE é um importante programa de auxílio às escolas da Educação Básica, em que pese a existência de alguns fatores considerados como negativos, tais como o seu cálculo, que leva em consideração o número de alunos que foram matriculados no ano anterior, de acordo com o Censo Escolar; limite de gastos a serem utilizados nas despesas de capital (materiais permanentes) e custeio (materiais de consumo e contratação de serviços), com porcentagens predefinidas, sendo vedado o uso em desacordo; a utilização de uma plataforma *online* a qual muitos profissionais da educação têm dificuldade em acessar; e que a prestação de contas requer conhecimento técnico e domínio de ferramentas tecnológicas e alguns conhecimentos contábeis.

O PDDE precisa ser melhorado na sua estrutura, visando solucionar os problemas que são relatados pelos seus usuários; precisa ser implementado e expandido, tendo em vista a sua importante contribuição no enfrentamento de problemas existentes no âmbito da escola. Devido à sua vinculação aos objetivos de sua criação, o PDDE possui alcance limitado, porém, é valioso elemento que pode contribuir fortemente para que os efeitos das assimetrias existentes no território brasileiro não tenham efeitos danosos e prejudiciais ao direito fundamental à educação.

A LDB/1996 e o PNE representam o resultado de um significativo avanço na legislação educacional brasileira, no sentido do reconhecimento do direito à educação. Observa-se, no entanto, que, embora o direito à educação tenha previsão em dispositivos identificáveis nas

constituições brasileiras, é somente na CF/1988 que este direito é apresentado de forma mais explícita, acompanhado de mecanismos que deveriam viabilizar a sua efetividade, o que, por tudo o que foi visto até aqui, não vem sendo alcançado adequadamente.

Nesse sentido, se faz necessário relembrar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º da CF/1988), quais sejam: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988, sem paginação).

Dourado (2013, p. 764) apresenta importantes contribuições para essa reflexão, ao tratar do federalismo cooperativo:

Isso revela o esforço nacional para a construção de uma sociedade cujas políticas, programas e ações tenham como convergência o bem comum, por meio da garantia de direitos sociais, o que requer um federalismo cooperativo, marcado pela descentralização e por padrões e diretrizes nacionais que assegurem o direito à educação com qualidade, o que implica combater as assimetrias regionais e sociais.

O esforço comum entre os entes federados para assegurar o direito à educação com qualidade deve ser compromisso a ser reafirmado para a superação das desigualdades, sejam elas regionais ou sociais. A educação deve ser elemento prioritário na definição de agendas no âmbito de políticas públicas, pois constitui instrumento de superação e transformação de condições de vida que se apresentam, muitas vezes, bastante precárias.

Outra questão que se reveste de vital importância tem relação com a instituição legal do Sistema Nacional de Educação (SNE). O PNE tem como objetivo, nos termos do art. 214 da CF/1988, articular o SNE. E o art. 13 da lei que instituiu o PNE/2014 determina prazo para a instituição desse Sistema:

Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014, sem paginação).

O prazo a ser cumprido é de dois anos a contar da publicação da Lei – ou seja, 25 de junho de 2016 –, mas, até o presente momento, o SNE não foi instituído, o que prejudica a organização da educação nacional, o cumprimento das metas do PNE e a própria articulação entre os entes federativos.

Sobre o SNE, foram propostos dois Projetos de Lei (PLP 413/2014³ e PLP 448/2017⁴), que, posteriormente, foram reunidos pelo relator da Comissão de Educação, deputado Glauber Braga (PSOL/RJ). Esses projetos de lei se encontram arquivados desde 31 de janeiro de 2019, com base no art. 105⁵ do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Devido à relevância do SNE para a Educação Básica, que é essencial para o exercício da cidadania, é muito provável que, nesse caso, coubesse a adoção de um *remédio constitucional*, em sede de Mandado de Injunção, com base na Lei 13.300/2016, e nos termos do inc. LXXI do art. 5º da CF/1988, que assim determina: “conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania” (BRASIL, 1988, sem paginação).

Esse instrumento legal poderia provocar o Estado brasileiro a instituir o Sistema Nacional de Educação, nos termos da lei, tendo em vista que ainda não cumpriu de forma voluntária essa tarefa.

A CF/1988 reconhece a educação como direito público subjetivo, o que representa um avanço significativo em relação ao tratamento dado ao tema nas Constituições brasileiras anteriores. Mecanismos constitucionais de garantia do direito à educação têm previsão no art. 208 da CF/1988, mais especificamente nos parágrafos do inc. VII, quando reconhece o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo, quando autoriza a responsabilização da autoridade competente que deixar de oferecer o ensino obrigatório ao poder público ou que apresente sua oferta irregular e, ainda, quando atribui ao poder público a competência de recensear, convocar as matrículas e zelar, em parceria com os pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

³ PLP 413/2014 – Autor: Ságua Moraes – PT/MT. Ementa: O presente Projeto de Lei Complementar visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei nº 13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

⁴ PLP 448/2017 – Autor: Giuseppe Vecci – PSDB/GO. Ementa: Regulamenta a cooperação federativa na área da educação, com base no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, instituindo o Sistema Nacional de Educação - SNE, em regime de cooperação e colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio dos seus Sistemas de Ensino, com fundamento nos artigos 211 e 214 da Constituição Federal, considerando ainda os princípios da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, e da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, do Plano Nacional de Educação.

⁵ Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as: I - com pareceres favoráveis de todas as Comissões; II - já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno; III - que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias; IV - de iniciativa popular; V - de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República. Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava.

Os dispositivos constitucionais são necessários para a garantia do direito à educação, porém, não se esgotam em si mesmos, pois, como normas gerais, apresentam direcionamentos que precisam de completude.

A LDB/1996, o PNE e outras normas reguladoras do sistema de ensino brasileiro visam especificar o que a Constituição da República normatiza em seu aspecto mais amplo. No entanto, compete a cada ente federativo elaborar instrumentos normativos que respondam melhor às suas expectativas e necessidades, tarefa que não deve ser assumida pela União, tendo em vista que a cooperação entre entes federativos inclui preservar os limites da competência definida para cada um.

A descentralização presente no sistema federativo adotado pelo Brasil, como visto até aqui, manifestou-se historicamente por intermédio de fatos políticos, econômicos, sociais, marcos jurídicos, e, nesse sentido, o PNE representa importante instrumento de descentralização na política educacional brasileira.

É importante afirmar, a partir do que foi construído neste texto dissertativo, que elementos como descentralização, cooperativismo, princípio da solidariedade entre entes federados e autonomia financeira, administrativa e legislativa são importantes mecanismos que corroboram para a superação de desigualdades, mesmo em um país como o Brasil, fortemente marcado por assimetrias.

No próximo capítulo, será tratada de forma mais pontual a questão da cooperação no Estado Federativo brasileiro, tendo as políticas educacionais como referência.

4 COOPERAÇÃO OU IMPOSIÇÃO NO FEDERALISMO BRASILEIRO?

No Estado brasileiro, a partir da adoção do federalismo, com a Constituição da República em 1891, o princípio da cooperação vem figurando como importante meio de equalização de problemas entre os entes federativos. Entre eles, há as disputas internas que representam um dos grandes problemas a serem superados no esforço de preservar o pacto federativo.

O pacto no federalismo se materializa à medida que os entes federativos possuem suas autonomias resguardadas, o que permite o exercício de suas funções em seus âmbitos administrativos; no entanto, é possível identificar diversos momentos em que esse pacto é afetado a partir de ações de iniciativa da União, conforme esclarece Cruz (2011, p. 83): “no campo das relações federativas, a União rompe com o pacto federativo quando, unilateralmente, impede o avanço no sistema de financiamento [...]”.

Estados e municípios possuem grande dependência dos repasses da União para fazerem funcionar suas estruturas administrativas, e, se esta cria mecanismos de desincumbência do que obrigatoriamente deveria realizar, há, quase sempre, entraves para que estados e municípios exerçam suas autonomias, o que Cruz (2011) classificou como rompimento do pacto federativo.

Sobre este tema, é importante trazer à discussão o que Dallari (2013, p. 591) reflete sobre as ações da União:

Aí está um ponto da máxima relevância, que tem sido causa de intensos conflitos entre as diferentes esferas do poder político que compõe a Federação Brasileira. A União tem evidente superioridade financeira, por força dos próprios dispositivos constitucionais, o que se agrava ainda mais quando o governo federal abusa de suas competências e coloca em plano absolutamente superior seus próprios objetivos, ignorando as exigências constitucionais relacionadas com o federalismo e impondo decisões que representam enorme constrangimento financeiro dos Estados e Municípios e acarretam na realidade, uma situação de submissão e dependência, anulando a autonomia política implícita na organização federativa.

O autor chama a atenção para o fato de a União priorizar seus interesses em detrimento das necessidades de estados e municípios que, com isso, vão ter que fazer uma readequação das suas atividades administrativas, tendo em vista as limitações orçamentárias impostas pela União. A cooperação entre entes federativos se efetiva na medida que permite que cada um exerça sua autonomia dentro de suas esferas administrativas, nos termos previstos na CF/1988.

Na cooperação, a partir de uma definição constitucional, entes colaboram entre si, pois estão vinculados por propósito comuns. A esse respeito,

A cooperação, por outro lado, ultrapassa o mero auxílio dos entes. De acordo com o princípio da subsidiariedade e da solidariedade, os entes devem pautar suas ações de modo interdependente, atuando de forma conjunta, em prol dos objetivos e direitos fundamentais estabelecidos na Constituição. Ou seja, há um dever constitucional de cooperação dos entes, uma imposição, para o correto funcionamento do modelo federal de Estado, que impõe a ação interdependente dos entes, de modo a evitar conflitos e possibilitar que os objetivos fundamentais da Constituição sejam concretizados (PALÁCIOS; PALÁCIOS, 2017, p. 287).

Conforme os autores, a cooperação é importante mecanismo para que o federalismo funcione, pois, demanda ações interdependentes a serem exercidas pelos entes que o compõem.

Como se sabe, cada um dos entes na estrutura federativa possui sua competência definida no texto constitucional. O art. 23 da CF/1988 apresenta um rol de matérias de competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, demonstrando-se uma necessidade de descentralização de decisões, embora se preserve a unidade federativa, pois que, no Parágrafo Único do mesmo artigo, há a previsão da instituição de leis complementares, que fixem normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Dessa forma, observa-se que o pacto federativo estabelecido no Brasil repercute decisivamente, também, nas questões atinentes à área da educação, pois “[...] condiciona e influencia o setor educacional, especialmente o campo do financiamento da educação. Tais questões perpassam pela questão do direito à educação e das responsabilidades dos federados na oferta educacional, conforme previsão constitucional” (CRUZ, 2011, p. 82).

União, estados e municípios possuem competências com campos de atuação distintas que, embora, necessitem de cooperação para o exercício de algumas destas, conforme já apresentado aqui, possuem maior proximidade com as questões que lhes são próprias e, portanto, podem ter maior êxito para seu gerenciamento e proposição de soluções.

Nesse sentido, “[...] a não-centralização assegura que certos poderes devem ser compartilhados, divididos pelos governos instituídos [...]” (RAMOS, 1998, p. 63). O exercício da autonomia, portanto, não exclui a participação no funcionamento estrutural do Estado Federativo, pois que é da essência deste e contribui na sua manutenção.

A questão do fortalecimento da autonomia local resultante da descentralização é um fenômeno que vem sendo observado em políticas externas.

A Carta Europeia de Autonomia Local, a partir de 1985, atribui um valor maior ao poder local. Em 1994, a Emenda Constitucional argentina propõe maior responsabilidade fiscal aos governos locais. Na Suíça, se pretendia, a partir de um projeto, que a estrutura federativa

estabelecida entre o governo federal e os cantões fosse reexaminada, tendo como o foco o aumento da autonomia dos cantões. Na Nigéria, houve intensiva movimentação objetivando o fortalecimento do poder local (OLIVEIRA, T., 2010).

Essa propensão ao fortalecimento do poder local é identificada por Oliveira, T. (2010, p. 53) como a manifestação de uma teoria:

Pelo exposto, verifica-se uma tendência à implementação da teoria do poder local, que sustenta a descentralização político-administrativa, e à maior valorização dos entes locais, com o propósito de promover a democracia, fomentar o controle social e tornar eficiente a máquina estatal. Esta teoria é aplicável, não é uma abstração divorciada da realidade: percebe-se uma preocupação mundial em assegurar a importância e o fortalecimento dos governos locais.

A teoria do poder local, portanto, se estabelece a partir de uma maior descentralização e, em contrapartida, se propõe maior valorização da autonomia local.

Embora a elaboração de políticas de descentralização pareça ser uma disposição presente em muitos Estados, o Brasil se encaminha de forma diversa “[...] na contramão desta tendência, o sistema federativo brasileiro é excessivamente centralizador, ao concentrar poderes em torno da União e dificultar a atuação democrática e eficiente dos municípios [...]” (OLIVEIRA, T., 2010, p. 53).

Ao retratar a configuração da Federação brasileira, aponta a existência de dois momentos distintos: o primeiro se iniciando com o advento da Constituição de 1988, caracterizado pela descentralização, reconhecimento dos municípios como entes da federação e fortalecimento do poder dos estados, e, ainda, a descentralização fiscal e de políticas públicas. O segundo momento identificado por Farenzena (2011, p. 96) ocorreu a partir do ano de 1990, quando “estados e municípios sofreram restrições na sua autonomia de implementação de políticas, cujo principal fator foi seu enquadramento na estratégia ‘nacional’ de ajuste fiscal – privatizações, renegociação das dívidas, geração de superávit primário e disciplina fiscal”.

Nesse estado de coisas, a manifestação do cooperativismo no Estado brasileiro modifica-se sobremaneira, pois, o exercício de autonomia de estados e municípios é reduzido e redefinido em atendimento ao estabelecimento de diretrizes de uma política nacional que se manifesta essencialmente centralizadora.

Contudo, não se deve perder de vista que a autonomia é componente fundamental em um Estado Federal, conforme esclarece Horta (2010, p. 329):

A autonomia do Estado-Membro constitui elemento essencial à configuração do Estado Federal. Não se recolhe divergência substancial entre os estudiosos da forma

de Estado a respeito dessa caracterização. O que se nota, ao contrário, é a preocupação de empregar o termo próprio para traduzir a intensidade da ideia.

É, portanto, consenso entre os estudiosos que os entes federativos devam possuir autonomia, como fator de existência do próprio Estado Federal.

A autonomia dos entes federativos, assim, deve prevalecer na relação existente entre o poder central e os poderes locais:

A autonomia é o elemento que confere originalidade federativo. Sejam quais forem as feições com que se apresente o federalismo contemporâneo, é da essência a preservação da autonomia dos entes. Logo, municípios integrantes da federação brasileira gozam de autonomia (OLIVEIRA, T., 2010, p. 64).

O autor remete à existência da autonomia dos entes, no entanto, é necessário investigar como esta se manifesta no contexto do federalismo brasileiro. Em nosso país, observa-se uma tendência na adoção de mecanismos que apontam para uma centralização, secundarizando a autonomia dos entes. Elementos como exercício da democracia, controle social e eficiência estatal poderiam se manifestar em um ambiente de descentralização, conforme se esclarece:

A despeito da existência de condições favoráveis nos espaços locais para o desenvolvimento da democracia, do controle social e da eficiência estatal, o centralismo federativo presente em normas constitucionais, bem como a interpretação e a aplicação de tais normas pelos tribunais brasileiros, dificultam a implementação dessas potencialidades (OLIVEIRA, T., 2010, p. 55).

Para o autor, o centralismo presente no contexto brasileiro impede a expressão de potencialidades no âmbito local, no que concordamos, considerando que, em um Estado Democrático de Direito, é fundamental a adoção de instrumentos que incentivem a participação social e o fortalecimento do poder local, pois, democraticamente, isso poderá ampliar a participação e envolvimento dos destinatários das ações estatais.

4.1 A EDUCAÇÃO NACIONAL NA ESTRUTURA FEDERATIVA BRASILEIRA

Além das questões já apresentadas sobre a educação nacional, interessa tratar de forma mais objetiva sobre como isso se manifesta no cooperativismo federalista adotado no Constituição da República, pois que:

A organização federativa e a repartição de competências entre níveis de governo têm expressão específica no setor educacional. São elementos dessa especificidade o reconhecimento da autonomia dos sistemas federal, estaduais e municipais de ensino,

a orientação de uma organização em regime de colaboração entre esses sistemas e a definição de papéis e prioridades das esferas de governo na educação (FARENZENA, 2011, p. 97).

Conforme Farenzena (2011), há elementos que compõem a estrutura federativa no campo educacional, tais como a autonomia dos sistemas de ensino, a orientação de uma organização entre estes sistemas, além do estabelecimento de papéis e prioridades. Cabe, portanto, a cada ente, a execução de ações conforme suas especificidades.

Dentro da estrutura federal, cada ente possui seu campo de atuação, porém, há temas que são de competência concorrente ou comum, como é o caso da educação, em que cada instância federativa se ocupa prioritariamente de um nível de ensino. Entretanto, embora haja essa distinção de níveis, a União acaba por se sobrepôr aos demais, por ser definidora de diretrizes como poder central, o que perpassa por questões de ordem financeira.

Ao analisar as imposições de limites orçamentários impostos pela a União, Cruz (2011, p. 83) utiliza como exemplo o PNE/2001:

[...] como foi o caso do veto ao Plano Nacional de Educação (PNE), Lei no 10.172/2001, referente à elevação dos gastos públicos em educação para 7% do produto interno bruto (PIB), em 10 anos. Da mesma forma, o veto à proibição do uso dos recursos vinculados a MDE para o pagamento dos inativos foi revelador da concepção do governo do período (FHC) em relação ao financiamento da educação, reforçado pelo governo posterior (Lula) que não tomou qualquer medida para reverter a questão.

Embora apresentasse um certo nível de descentralização na política educacional ao atribuir ações para estados e municípios, na prática, o PNE/2001 avançou bem pouco, devido à limitação financeira imposta pela União e a baixa arrecadação tributária que a maioria dos entes possuía – e ainda possui.

Os movimentos sociais participantes das discussões para a elaboração do PNE/2001 tinham como expectativa que os gastos com a educação alcançassem 10% do PIB, no entanto, “o PNE/2001 aprovado pelo Congresso e sancionado por FHC determinou elevação, na década, através de esforço conjunto da União, estados, Distrito Federal e municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%” (MILITÃO; MILITÃO; PERBONI, 2011, p. 8094).

Algumas metas do PNE tratavam, especificamente, de financiamentos e transferências de recursos da União para estados e municípios. No entanto, narram Militão, Militão e Perboni (2011, p. 8094) que, “antes de sancionar a Lei nº. 10.172/2001, FHC vetou nove metas do

PNE/2001 que implicavam aumento de recursos e investimentos para a educação, ciência e tecnologia, dentre elas a da ampliação de 7% do PIB em educação”.

Com os vetos às metas do PNE/2001, a União, mesmo que de forma indireta, reduz o campo de atuação de estados e municípios, pois, sem recursos financeiros suficientes, passam a ter comprometida a qualidade do ensino ofertado em suas redes. Nesse caso, portanto, observa-se uma limitação no exercício da autonomia dos poderes locais, o que prejudica o funcionamento das bases da educação nacional, apesar do cooperativismo federativo.

Em 2014, tem-se um novo PNE, o qual foi aprovado integralmente, sem vetos. Este Plano se apresenta mais inovador, sendo a descentralização da educação nacional claramente percebida. Estados e municípios, a partir de diretrizes nacionais, são corresponsáveis na superação de problemas existentes no ensino público.

No entanto, em 2016, é aprovada a EC 95, que propõe um novo sistema fiscal, com vigência de vinte exercícios financeiros, alterando o ADCT. Na prática, essa EC bloqueia o aumento orçamentário no setor público.

Em uma análise a esse respeito, pode-se concluir que o conteúdo dessa EC não se harmoniza com o PNE/2014 em sua totalidade e, mais especificamente, com a meta 20:

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (BRASIL, 2014, sem paginação).

A meta 20 do PNE/2014 propõe a ampliação do investimento em educação pública, no entanto, a EC 95 determina uma alteração orçamentária, conforme os inc. I e II, §1º, da nova redação do art. 107 da ADCT, propondo limite equivalente sempre ao exercício anterior – para o exercício de 2017, seria o equivalente à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar, pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2%; e, para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

Ao realizar um estudo sobre os impactos da EC/95 sobre a execução das metas do PNE/2014 nos dez anos de sua vigência, Amaral (2017, p. 19) apresenta dados preocupantes e pouco otimistas:

[...] analisando a evolução dos recursos financeiros associados ao MEC nos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017 – quatro anos dos dez anos do PNE (2014-2024) –, a possibilidade do cumprimento do conjunto de suas metas é muito remota, uma vez que os valores financeiros não foram reajustados por percentuais nem iguais à inflação medida pelo IPCA nos anos de 2015 e 2016 e, no ano de 2017, a LOA 2017 também não previu recursos financeiros que propiciassem o desenvolvimento de ações que objetivassem a execução das metas do PNE 2014-2024.

Portanto, as perspectivas em relação a uma melhora na oferta da educação pública nacional no estado federativo brasileiro não despontam como alcançáveis. É possível, portanto, observar a União, por intermédio de suas ações no campo de diretrizes orçamentárias, promovendo ações que vêm afetando gravemente o pacto federativo.

Essa postura adotada frente aos demais entes federativos compromete o funcionamento de toda a nação. A esse respeito,

A par dessas ações que afrontam os princípios e as normas inerentes ao Estado Democrático de Direito, consagrado no primeiro artigo da Constituição, uma omissão gravíssima e inconstitucional teve e continua tendo efeitos imediatos, extremamente perversos, sobre o federalismo: contrariando o que estabelece a Constituição, o Executivo federal põe e dispõe sobre a vida econômica e financeira do Brasil, delapidando o patrimônio público nacional, assumindo compromissos internacionais danosos ao povo brasileiro, gerando recessão e desemprego e, obviamente, tornando inviável o equilíbrio financeiro dos Estados e Municípios. Isso é abuso de poder e negação do pacto federativo (DALLARI, 2013, p. 592).

Nesse contexto, a cooperação entre entes se enfraquece, reduzindo autonomias mediante a intervenção direta da União.

4.2 BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR (BNCC) – INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DO PODER CENTRAL

Outro fator de influência da União, ainda no campo educacional, mas, não menos importante, diz respeito à definição das bases curriculares comuns para o país, estabelecidas na BNCC, que merece um estudo mais atento.

Com redação dada pela Lei 12.796/2013, a LDB/1996, no art. 26, define que os currículos da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e do Ensino Médio devem ter base nacional comum, e, ainda, ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos (BRASIL, 2013).

Tendo em vista que a Educação Básica se reveste de singular relevância para o desenvolvimento e formação humana, entende-se:

Assim, a educação básica tem por finalidade precípua e fundamental a formação de uma pessoa para múltiplos aspectos da vida social como a consciência de si como sujeito, a consciência do outro como igual e diferente tanto por meio do domínio de conhecimentos, com rigor científico, e o desenvolvimento de competências que incorporem um método permanente de aprendizagem e abertura para novas possibilidades (CURY; REIS; ZANARDI, 2018, p. 46).

A BNCC, portanto, deve pautar sua existência em propósitos federativos de superação de desigualdades, mantendo-se em harmonia com os princípios federativos que norteiam as ações político-administrativas previstas na Constituição da República.

O Conselho Nacional de Educação (CNE), ao tratar das diretrizes, atribui “dimensões gerais, tendo estas muito mais a prevalência de um rumo, de uma direção, de um caminho tendente a um fim do que de *fixação de conteúdos mínimos*” (CURY; REIS; ZANARDI, 2018, p. 47, grifo nosso). No entanto, não foi o que se concretizou, conforme se discute a seguir.

No dia 18 de dezembro de 2018, foi publicada a resolução nº 04 do CNE, que instituiu a BNCC – Etapa Ensino Médio; as etapas anteriores, referentes à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental, foram publicadas em dezembro de 2017. Após a publicação, cada ente federado deveria fazer as devidas implementações dentro de seus âmbitos territoriais.

Assim, os currículos seriam adequados à BNCC, o que, no caso do Ensino Médio, deveria ocorrer até 2020 e estar totalmente implantado no ano de 2022. A BNCC referente à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental deveria ser implantada em 2019. No estado do Pará, por exemplo, o Conselho Estadual de Educação (CEE), no dia 20 de dezembro de 2018, já homologou a BNCC para essas duas etapas da Educação Básica.

A BNCC se apresenta como resposta ao que já foi definido nas normas educacionais, como a LDB e o PNE, cabendo à União, pelo sistema federativo, propor diretrizes gerais para a organização curricular do ensino e, a cada esfera administrativa, apresentar a complementação a partir das suas particularidades regionais ou locais, na intenção de se criar um currículo escolar composto de diretrizes nacionais, com a possibilidade de valorização das peculiaridades de cada estado ou município, caminhando-se em direção a uma maior descentralização.

No entanto, há algumas dúvidas que ainda não puderam ser esclarecidas adequadamente, o que tem gerado certo clima de incertezas sobre que contribuições virão da adoção da BNCC, apresentada pelo Ministério da Educação (MEC).

A BNCC – Educação Infantil e Ensino Fundamental, por exemplo, propõe que a alfabetização ocorra nos dois primeiros anos do Ensino Fundamental, deixando de lado as diversas críticas de estudiosos da área a esse respeito. Destaca-se, aqui, que a meta 5 do PNE

considera que a alfabetização se dê até o terceiro ano do Ensino Fundamental, o que causa, no mínimo, estranheza.

Na meta 5 do PNE, todas as crianças, ou seja, cem por cento, devem ser alfabetizadas até o 3º ano do Ensino Fundamental; no entanto, de acordo com o observatório do PNE, até o presente momento, ainda não foi alcançado o percentual de 50% da meta, e o fato de a BNCC reduzir o tempo para que as crianças sejam alfabetizadas certamente não ajudará no desvelar dos obstáculos que impedem que a alfabetização ocorra adequadamente (OBSERVATÓRIO DO PNE, c2018). É indispensável que se debruce sobre o problema no intuito de encontrar os entraves e buscar soluções.

A BNCC propõe contribuir para a efetividade do PNE, e, por isso, deveria confirmar o que já foi proposto; no entanto, ao tratar da alfabetização, oferece uma proposta diferente, expressando-se em desconformidade com o Plano.

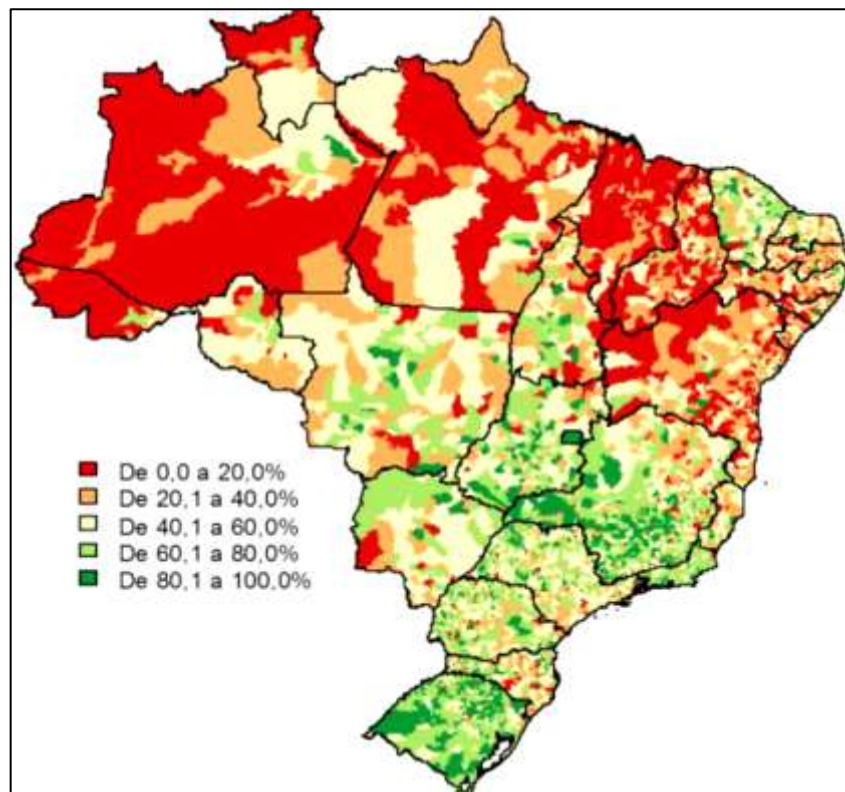
Para compreender o alcance dos efeitos da BNCC, é indispensável não haver distanciamento dos dados educacionais brasileiros, principalmente, os que são apresentados pelo Censo Escolar. De acordo com o Censo de 2017, há, no Brasil, 184,1 mil escolas de Educação Básica, sendo que 131,6 mil escolas oferecem alguma etapa do Ensino Fundamental; o Ensino Médio é ofertado em 28,5 mil escolas; e há 116,5 mil escolas de Educação Infantil, escolas que, em sua maioria, têm sérios problemas nas suas estruturas físicas.

No Censo Escolar de 2017 e anteriores, constatou-se que um grande número de escolas não possui laboratório de ciências, biblioteca e/ou sala de leitura, laboratório de informática ou acesso à internet, condições mínimas para um bom desenvolvimento do aprendizado. No entanto, a BNCC, com a justificativa de tornar as aulas mais atrativas para a juventude, apresenta propostas que, ao que parece, não consideram a realidade das escolas públicas brasileiras, principalmente, em relação às que se localizam nas regiões Norte e Nordeste.

O laboratório de ciências, a biblioteca e/ou sala de leitura e o laboratório de informática com acesso à internet são elementos relevantes para que o ensino se estabeleça com maior atratividade, dinamismo e maior significado, ultrapassando o espaço delimitado da sala de aula; porém, poucas escolas dispõem desses recursos.

Como é possível observar no Mapa 1, os municípios com escolas de Educação Básica com biblioteca e/ou sala de leitura estão localizados, em sua maioria, nas regiões Sul e Sudeste.

Mapa 1 – Escolas de Educação Básica com biblioteca e/ou sala de leitura – Por município – 2017 (%)



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2018, p. 3).

No Mapa 1, é possível observar os contrastes entre os municípios, e a desigualdade inter-regional também é perceptível. A forma como a BNCC vem sendo apresentada, muito provavelmente, contribuirá para que essas realidades se mantenham.

Ao propor, por exemplo, que o Ensino Médio diurno tenha 20% da sua carga horária na modalidade à distância e o Ensino Médio noturno, uma carga horária maior, de 30%, desconsidera-se que muitas escolas não dispõem de acesso à internet, e o próprio aluno não conta com esse recurso, o que pode contribuir para o aumento do fenômeno da exclusão, tão presente na Educação Básica.

Conforme a BNCC – Ensino Médio, as propostas curriculares para os três anos dessa etapa serão compostas de uma parte de conteúdo base (1.800 horas), e outra parte será composta por itinerários formativos (1.200 horas). Estes últimos serão definidos de acordo com o que for considerado importante para determinada região ou localidade, e a dúvida que surge é se as regiões mais pobres terão as mesmas oportunidades de escolha que aquelas mais desenvolvidas, ou se essas opções contribuirão para a perpetuação de realidades de pobreza e desigualdades sociais; no entanto, esse esclarecimento ainda não se pode obter.

Nos termos em que está posta, a BNCC vincula-se a uma concepção:

A BNCC seria o instrumento para qualificar a educação através de uma identidade de conhecimentos que seja proporcionada a todos os estudantes da Educação Básica brasileira. Ela serviria para superar as desigualdades evidentes em nosso sistema educacional. Ela se envolve em uma visão de escolarização que, para termos uma educação de qualidade seria necessário proporcionar conteúdos idênticos para possibilitar uma igualdade de oportunidades entre os educandos (CURY; REIS; ZANARDI, 2018, p. 61).

Esse entendimento da BNCC apontado pelos os autores reveste-se de equívocos, pois a padronização curricular a ser implantada de forma hierárquica não gera superação de desigualdades e nem tampouco contribui para o alcance de uma educação pública de qualidade. Há que se considerar que cada ente federativo é detentor de especificidades que lhes são próprias e que, por isso, essas especificidades devem ser consideradas para a constituição de um currículo que deve ser multicultural.

Lopes (2018, p. 25), ao analisar esse tipo de pensamento, esclarece sobre as múltiplas propostas:

Muitos que defendem a BNCC alegam que sem essa base se desenvolve uma desigualdade no sistema, justamente por existirem diferentes propostas curriculares em ação. Defendo, contudo, que isso não é um erro nem mesmo um problema. A pretensão de que todas escolas sigam a mesma proposta curricular e a mesma orientação pedagógica com a ideia de que, com isso, as metas de aprendizagem serão garantidas, tende a ocultar a problemática de que a desigualdade social associada à educação não é decorrente de um registro intrinsecamente pedagógico.

Interessante destacar, conforme a autora, que a desigualdade existente no Brasil não é resultado estritamente de caráter pedagógico. Essa questão perpassa por outros fatores: “[...] se há desigualdades no sistema educativo – e essas desigualdades existem – isso se deve ao investimento diferenciado na carreira do professor e nas condições de trabalho nas escolas, nas condições de vida das famílias e nas condições de estudo dos alunos e alunas” (LOPES, 2018, p. 25).

Portanto, uma base curricular comum não contribui para que a educação se torne instrumento de emancipação individual, embora haja quem pense diferente:

Dessa forma, os defensores da BNCC entendem que uma das mazelas da Educação brasileira a ser superada é a ausência de um conteúdo básico e comum em todo o país. Já com a uma BNCC, teríamos a possibilidade de superar as desigualdades e a qualidade deficiente da Educação (CURY; REIS; ZANARDI, 2018, p. 61).

A partir desse entendimento, a BNCC se configura tal qual um manual, em uma excessiva descrição do que fazer em sala de aula, e, então, “temos uma BNCC que discrimina os descritores de competências e habilidades de todas as áreas do conhecimento escolarizado detalhadamente” (CURY; REIS; ZANARDI, 2018, p. 63).

O art. 3º da LDB/1996 determina que o ensino será ministrado com base em alguns princípios, dentre os quais se inclui o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; no entanto, a BNCC encaminha-se em sentido inverso, pois deixa de reconhecer o papel de diversos atores que compõem o cenário da educação:

Esse detalhamento subestima as orientações curriculares desenvolvidas pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, pelas Avaliações Externas, pelas Redes de Ensino e pelas Escolas e pelos Educadores. Despreza o desenvolvimento de um projeto educativo nacional fundado em uma concepção dinâmica e democrática de currículo que busca articular as experiências dos vários atores envolvidos na educação escolarizada com os conhecimentos científico, tecnológico, artístico, estético e cultural produzidos (CURY; REIS; ZANARDI, 2018, p. 63).

Outra questão a considerar é que a Educação Básica, *a priori*, é de responsabilidade de estados e municípios. Por que, então, deveria haver centralidade na elaboração e definição de conteúdos para o Ensino Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio a partir do trabalho de técnicos da União é algo que deve ser analisado.

A BNCC se apresenta em desacordo com o que se pretendia inicialmente com a sua criação, pois seu processo de elaboração prescindiu de uma construção democrática. Ao tratar de Educação Infantil e Ensino Fundamental dissociados do Ensino Médio, a BNCC fraciona-se, conforme esclarecem Aguiar e Dourado (2018, p. 40):

A BNCC para a Educação Infantil e Ensino Fundamental, aprovada pelo CNE e homologada pelo MEC, apresenta-se, portanto, fragmentada, por excluir o Ensino Médio, e restritiva, à medida que direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento foram reduzidos a uma visão pedagógica centrada na aprendizagem, cuja materialização se expressa por meio de uma relação que subjuga o currículo à lógica da avaliação por desempenho. Tal concepção e política, de forte centralização e protagonismo do governo federal, não contribuem para o estabelecimento de políticas nacionais pautadas na relação de efetiva cooperação e colaboração entre os entes federativos, entre seus sistemas de ensino, instituições educativas, bem como seus profissionais e estudantes.

Os autores, portanto, caracterizam a BNCC como fragmentada e restritiva, pois prioriza conteúdos curriculares que estejam vinculados à política de avaliação por desempenho. Isso traduz um movimento unilateral, como instrumento de fortalecimento do centralismo que tem caracterizado o contexto político e administrativo brasileiro nos últimos anos.

E essa constatação é preocupante, pois a BNCC poderia ser importante instrumento na articulação da Educação Básica, fomentando ações que ajudassem no equilíbrio das assimetrias presentes nos entes federativos, e ainda como recurso de apoio para o alcance das metas previstas no PNE.

A BNCC, portanto, não nos remete ao que a Constituição da República assegurou para a educação pública e que foi reafirmado pelo PNE. A esse respeito,

A BNCC aprovada não se apresenta, portanto, como proposta pedagógica nacional para a concretização dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento, conforme preconiza a Constituição Federal e o PNE 2014-2024, a partir de uma concepção ampla de educação, cujos processos formativos deveriam materializar-se mediante esforço federativo para a construção de currículos, tendo por eixo a unidade e diversidade, requerendo, portanto, a efetiva cooperação entre os entes federativos, a colaboração entre os sistemas de ensino, a participação das instituições educativas, seus profissionais, estudantes e suas famílias, visando à garantia do direito à educação e cumprindo os artigos 205 e 206 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2009 *apud* AGUIAR; DOURADO, 2018, p. 40).

Os autores chamam a atenção para o fato de que à BNCC faltou a unidade e diversidade, como eixo, o que remete à cooperação, colaboração e participação, respectivamente, de entes federativos, sistemas de ensino e instituições de educação e seus atores. Não se vislumbrou, portanto, a cooperação dos entes federativos como deveria ocorrer em um Estado Federal, pois, a União chama para si a incumbência da proposição da BNCC.

Como resultado do caminho percorrido, se elaborou um documento diferente do que deveria ser concebido como Base Nacional Comum Curricular:

Ao contrário, a visão político-pedagógica, que estrutura a BNCC, não assegura ou ratifica a identidade nacional sob o eixo do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, a valorização e o respeito à diversidade e à efetiva inclusão, conhecimento e cultura, respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. Tais proposições alteram, significativamente, os marcos regulatórios para a Educação Básica e na Educação Superior incide, diretamente, nos processos de organização, gestão e regulação da formação de professores (AGUIAR; DOURADO, 2018, p. 40).

A BNCC, embora com previsão constitucional, posteriormente ratificada pela LDB/1996 e o PNE/2014, não se constituiu, até o presente momento, como elemento de fortalecimento do Estado Federal, devido aos fatores que fizeram parte da sua elaboração, já aqui apresentados.

Em relação à autonomia local, por seus excessivos detalhamentos, a BNCC limitou demasiadamente o campo de atuação e contribuição das redes de ensino estaduais e municipais. Como já visto, a União, por diversos mecanismos, acaba por interferir no funcionamento

político administrativo dos demais entes federativos. De forma direta ou indireta, suas ações provocam condutas que nem sempre contribuem para o alcance da efetividade de direitos.

No âmbito da educação nacional, e, em especial, da Educação Básica, a influência e interferência do poder central orientam e definem diretrizes a serem executadas, ultrapassando, na maioria das vezes, os limites do seu campo de atuação.

Ao tratar sobre a cooperação no federalismo brasileiro, Awazu (2018, p. 158) afirma que “as relações assimétricas entre os entes federados no pacto federativo foram percebidas ao longo de nossa evolução republicana [...]”, e, nesse sentido, “[...] o federalismo cooperativo apresenta duas facetas”. Em uma delas, “[...] a cooperação federativa abria espaço para que a União assumisse um papel central na cooperação interfederativa [...]” (p. 158), e, na outra faceta, é possível observar...

a crescente intervenção do Estado no domínio econômico, aliada uma visão autoritária do processo político – durante a Revolução de 1930 procurou-se, de certa forma, demonizar-se o federalismo com a queima das bandeiras dos Estados – o federalismo cooperativo ganhou contornos centralizadores, com a União assumindo boa parte das competências e também das receitas, desequilibrando o jogo federativo e desestimulando a autonomia federativa, levando a que os entes federados, de certa forma, se acostumassem a viver à sombra da União (p. 158).

A União vem manifestando ultimamente, conforme foi apresentado neste texto dissertativo, maior proximidade com a segunda faceta apresentada por Awazu (2018), pois, tem cada vez mais assumido competências e receitas que desestimulam a cooperação federativa. É com razão que este autor afirma que “[...] nossa federação tornou-se muito mais uma peça formal do constitucionalismo do que algo orgânico [...]” (p. 159). Conclui-se, portanto, que as políticas educacionais que vêm sendo propostas pela União encaminham-se no sentido da centralização e enfraquecimento da cooperação federativa.

Como visto, a BNCC é expressão desse comportamento assumido pela União, pois centraliza questões que deveriam ser objeto de ampla discussão. Deveria, também, assegurar a participação de estados e municípios na proposição de ações relacionadas a temas que, de forma mais direta, pertencem às suas respectivas competências. Quando políticas públicas são planejadas e executadas ignorando o perfil dos seus destinatários, reduzem bastante as possibilidades de êxito.

Embora representantes do governo tenham pontualmente refutado a ausência de discussões e de ampla participação de educadores e representantes da sociedade civil na elaboração da BNCC sob a justificativa de que foram realizadas audiências públicas, esse

argumento não é suficiente para alterar o significado da BNCC nos moldes em que se encontra no Estado Federativo brasileiro.

Silva (2018, p. 4), ao analisar a BNCC em relação ao Ensino Médio e ao se referir às audiências públicas, afirma que “em meio às 11 audiências públicas, marcadas por polêmicas, manifestos de crítica e ocupações de escolas e universidades, a MP 746/16 foi convertida na Lei 13.415/17 [...]”.

Ainda sobre as audiências públicas, é interessante destacar o que ocorreu em Belém, Pará, em 10 de agosto de 2018, quando a penúltima audiência foi cancelada devido a protestos de alunos e professores, conforme é possível observar nas fotografias 1 e 2, a seguir. Essas fotos corroboram o entendimento aqui defendido, de que a BNCC é mais um instrumento adotado pela União, a exemplo da postura que vem assumindo ultimamente, centralizando para si as decisões nas políticas adotadas no território brasileiro, dando tratamento homogêneo aonde se configura por assimetrias.

Fotografia 1 – Penúltima audiência é cancelada em Belém (PA)



Fonte: Movimento pela Base Nacional Comum. Disponível em: <http://movimentopelabase.org.br/audiencias/regiao-norte/>. Acesso em: 24 mar. 2020.

Fotografia 2 – Nota sobre Audiência Pública da BNCC em Belém (PA)



Fonte: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped). Disponível: <http://www.anped.org.br/news/nota-sobre-audiencia-publica-da-bncc-em-belem>. Acesso em: 24 mar. 2020.

De acordo com o que foi discutido nesta dissertação, as políticas governamentais no Brasil – embora tenham se mostrado à maneira de um pêndulo, ora se apresentando mais centralizadoras e, em outros momentos, tendendo à descentralização –, nos últimos anos, têm manifestado maior centralismo, concentrando o poder decisório de forma direta ou indireta no âmbito da União. Às vezes, esse fenômeno ocorre quando as diretrizes nacionais ultrapassam seus limites, e, em certa medida, interferem ou reduzem a competência dos demais entes, vinculando, por exemplo, certas condutas à adesão de programas federais.

Outra ação com o mesmo resultado de centralização é a utilização de mecanismos normativos de contenção de gastos públicos, redução de investimentos e cortes orçamentários, o que promoverá a inviabilização do exercício de autonomia dos entes federativos, pois, conforme já referido, muitos dependem quase que completamente dos repasses orçamentários da União. Como exemplo, cita-se a EC 95, que trata do congelamento dos gastos públicos.

Ao tratar aqui da BNCC, situamo-la no contexto das diretrizes nacionais que tendem a comprometer os espaços de atuação legal dos demais entes, trazendo reflexos diretos no que ocorre nos espaços escolares. E, por isso, chamamos a atenção para os riscos que ela representa; no entanto, é uma política educacional que se encontra presente no contexto atual imbuída de intencionalidades e propostas para um projeto de educação que pretende implantar no país.

Cabe-nos, portanto, o estudo atento do seu conteúdo, propondo, sugerindo e identificando o que poderá trazer de contribuições para o ensino brasileiro, com vistas à qualidade da educação.

Acerca da qualidade da educação, é oportuno refletir sobre o conceito do termo qualidade, tendo em vista que não é algo simples de se definir. Para o seu estabelecimento, há necessidade da eleição de elementos que tomem um sentido de valoração; no entanto, esses elementos passam por variações, sendo suprimidos, alterados ou substituídos de acordo com o tempo, a sociedade e o projeto que se elegeu como o ideal a ser atingido.

A qualidade da educação de que tratamos aqui se aproxima do sentido cunhado por Almenara e Lima (2017, p. 41):

Pensar a qualidade necessária para a educação é pensar a complexidade social da escola, com seus objetivos formativos específicos, mas, também, a partir de valorações e marcos mais amplos da sociedade e comunidade em que está inserida. A escola, como instituição social, não se restringe apenas à sua capacidade de mediar o desenvolvimento de conhecimentos e habilidades dos alunos, mas resulta de uma intrincada negociação, entre diferentes setores e classes, acerca de qual sociedade se deseja construir. Por isso mesmo, a qualidade almejada para a educação envolverá, inevitavelmente, confrontos políticos e ideológicos, o que torna necessária a mediação social dessa qualidade, através de mecanismos internos coletivos (como o Projeto Político Pedagógico) e instâncias externas de debate (como os Conselhos de Educação em seus diversos níveis).

Portanto, o projeto que visa à qualidade da educação deve contemplar, necessariamente, espaços para debates e discussões em todas as esferas políticas e administrativas, privilegiando a participação democrática com foco nas problemáticas locais e estímulo e garantia à autonomia dos entes federativos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa pretendeu responder ao seguinte questionamento: as bases curriculares nacionais revelam-se como uma demonstração de um problema da assimetria federativa brasileira? E teve como eixo norteador a seguinte hipótese: sim, as bases nacionais curriculares revelam a tendência progressiva do Estado brasileiro de centralizar as políticas públicas, como exemplo, na área da Educação, como uma resposta ao problema da assimetria federativa.

Quanto aos objetivos que se pretendeu alcançar, foram, como objetivo geral: compreender se a maneira de o Estado brasileiro lidar com a assimetria tem sido progressivamente centralizar as respostas governamentais, assim como, as políticas públicas na área da educação; e como objetivos específicos: 1) analisar a relação entre política educacional e Estado federativo brasileiro; e 2) identificar se o federalismo cooperativo ainda se mantém preservado no Estado Federal brasileiro.

Neste estudo, foi possível confirmar a hipótese que norteou a pesquisa acadêmica, tendo em vista que a União tem se encaminhado em direção ao centralismo, delimitando o campo de atuação de estados e municípios. Neste sentido, tem-se adotado alguns mecanismos que confirmam essa conduta, principalmente, no que se refere à adoção de políticas de contenção orçamentária.

Um exemplo recente é a Emenda 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o novo regime fiscal, do qual tratamos aqui de forma mais direcionada à Educação Básica e ao PNE/2014. Essa alteração tem repercussão em todo sistema administrativo brasileiro, pois afeta todos os níveis de governo.

Além disso, a reforma tributária, almejada principalmente por representantes de estados e municípios na expectativa de um tratamento tributário mais equânime, ainda não se efetivou. Embora não seja um tema novo, não se conseguiu resolver.

Mediante o que foi apresentado e discutido por intermédio da fundamentação teórica, observa-se que, historicamente, o Estado Federal brasileiro foi marcado por tensões e disputas de poder que ora refletiam no fortalecimento da centralização e, em outros momentos, na descentralização, conforme os interesses em questão. Atualmente, observa-se que a União tem respondido de forma mais centralizadora, o que provoca alterações no pacto federativo.

Na análise dos resultados dos estudos desenvolvidos, concluiu-se que a União não tem desenvolvido suas ações pautada na cooperação federal, pois, ao invés de promover a participação dos demais entes na gestão de problemas e contribuir no fortalecimento daqueles

que não possuem condições adequadas para o enfrentamento de problemas, que, embora locais, estão no mesmo espaço federativo, tem apresentado soluções de forma unilateral.

A exemplo do que se afirma, tem-se a BNCC, apontada e criticada como sendo resultado de um trabalho composto, essencialmente, por técnicos do MEC, e que viabilizou pouco ou quase nenhum espaço para atuação e participação de estados e municípios, embora sejam estes que deveriam realizar a implementação daquela, pois, constitucionalmente, *a priori*, a Educação Básica é de responsabilidade de estados e municípios.

Sendo a Educação Básica de responsabilidade direta de estados e municípios, deveriam estes ter maior autonomia na definição de políticas locais relacionadas aos seus níveis de ensino, funcionando a LDB, o PNE e o SNE (caso já estivesse sido instituído por lei) como estabelecadores das diretrizes nacionais, conforme competência da União. Outrossim, caberia à União, com base no princípio de cooperação, auxiliar para o alcance dos objetivos constitucionalmente propostos, com apoio técnico e financeiro.

Outro fenômeno percebido, embora não recente, é que estados e municípios, detentores de autonomias asseguradas constitucionalmente no Estado Federal, têm frequentemente abdicado desse papel, na adesão de programas federais que possibilitam repasses financeiros, mas que determinam de que forma esses recursos devem ser aplicados, muitas vezes, secundarizando questões essenciais para o desenvolvimento local.

O sistema jurídico brasileiro está composto por diversos instrumentos legais que pretendem assegurar que os princípios da República Federativa do Brasil (art. 3º da CF/1988) sejam alcançados, quais sejam: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Consideramos a cooperação interfederativa como importante elemento na consecução destes princípios, que devem ser assegurados em um Estado que se propõe à meta de alcançá-los.

Enfatizamos, também, que aprofundar o estudo sobre a temática da educação é de fundamental importância, e somente a continuidade dos estudos acadêmicos nesta área poderá subsidiar debates, reflexões e conclusões mais assertivas.

Conforme vimos, é importante o reconhecimento e compreensão de todos os instrumentos legais que contribuem para o encaminhamento de um sistema de ensino menos excludente, com garantia de acesso e permanência de alunos na Educação Básica.

Portanto, este trabalho apresenta como proposta, também, contribuir para debates acadêmicos acerca do tema, mas, principalmente estimular iniciativas que busquem aprofundar

o estudo em um campo tão importante e necessário para a superação de problemas de ordem social e superação de desigualdades regionais e sociais.

O que se conclui pelos estudos realizados nesta pesquisa é que a descentralização no Estado Federal possibilita que os entes federativos venham a ter condições de ofertar um ensino de qualidade, tendo em vista a efetivação do direito à Educação; no entanto, a descentralização deve atingir outros campos de discussão com vistas ao enfrentamento das desigualdades regionais e sociais.

O Estado Federal foi adotado no Brasil por ter sido identificado como o que melhor poderia atender às necessidades existentes, tendo em vista as suas assimetrias, seu território extenso e a pluralidade cultural existente.

Por ora, outro modelo não foi admitido, porém, se o que foi adotado começa a sofrer alterações profundas nas características que são basilares à sua estrutura, é provável que se conclua que o modelo escolhido não conseguiu atender às expectativas iniciais. No entanto, não se pode atribuir esse fenômeno ao Estado Federal, e sim, ao que se utilizou equivocadamente como sendo este.

Conforme visto com Oliveira, R. (2010), a “assimetria de fato” ou “assimetria política” se compõe de diferenças/desequilíbrios culturais, históricos, políticos, econômicos, geográficos e sociais nos entes federados, ao ponto de provocar “perceptível diferenciação”. Há, portanto, assimetrias que sempre existirão, pois constituem a essência de cada ente. No entanto, as assimetrias negativas devem ser combatidas e superados os seus efeitos, pois, não devem ser consideradas naturais.

Esse é o caso do Brasil, como vimos, e, devido à proporção e as consequências dessas assimetrias presentes no território brasileiro, há a necessidade de adoção de medidas que contornem ou reduzam ao mínimo possível os impactos dessas diferenças.

Nesta pesquisa, se procurou compreender como a União vem lidando com o problema da assimetria, e se observou uma persistente política de tratamento padronizado que é estendido a todos os entes federados, apesar de não serem iguais.

E essa política tem se manifestado principalmente pelo centralismo da União, onde entes federados sem veem compelidos a se adequarem a diretrizes nacionais que, cada vez mais, limitam seus papéis e suas competências. É nesse sentido que podemos afirmar que o federalismo cooperativo vem sendo secundarizado.

A despeito do questionamento apresentado no título desta dissertação, é possível concluir que, da forma como tem sido estabelecida essa relação entre federalismo cooperativo e política nacional de educação, esta tem se mostrado cada vez mais distante da “realidade” e

se aproximado do “mito”, tendo em vista que ignora as características históricas e culturais que se manifestam de forma múltipla e peculiar no território brasileiro.

Para que os objetivos republicanos de igualdade de direitos e tratamento sejam alcançados, é indispensável reconhecer as desigualdades regionais, sociais, educacionais, entre outras que permeiam e constituem o Estado Federativo brasileiro.

Guardadas as devidas proporções e limitações jurídicas constitucionais, a descentralização na tomada de decisões e na adoção de políticas que visem o alcance dos direitos e garantias que a Constituição da República prevê precisam ser melhor estimuladas, pois a compreensão das problemáticas locais é fundamental para a tomada de decisões mais assertivas.

Embora o estímulo à autonomia possa ser interpretado como meio facilitador para o aumento de atos de improbidade administrativa, conforme alguns autores argumentam, é oportuno enfatizar que os órgãos fiscalizadores podem e devem servir para coibir atos dessa natureza, porém, é indispensável que esses órgãos, a exemplo do Tribunal de Contas dos Municípios, se tornem mais céleres nas suas funções preventivas e punitivas, julgando contas em tempo hábil ou acompanhando e orientando processos à medida que forem executados.

Entendemos que a centralização, à maneira como vem se apresentando, se aproxima da inconstitucionalidade e não faz parte da essência constitutiva de um Estado Federativo, o que compromete cabalmente a autonomia dos seus entes. E isso, no caso da Educação Básica, impõe implicações à qualidade do ensino a ser ofertado, aumentando, dessa forma, as assimetrias negativas. Somos, portanto, a favor da garantia das autonomias dos entes, já previstas nos instrumentos legais, e do fortalecimento dos espaços de debate e participação da sociedade civil.

REFERÊNCIAS

- ABICALIL, Carlos Augusto. Sistema Nacional de Educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica. **Educação & Sociedade**, v. 34, n. 124, p. 803-828, 2013.
- AGUIAR, Márcia Angela da Silva; DOURADO, Luiz Fernandes. **A BNCC na contramão do PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas**. Recife: ANPAE, 2018.
- ALMENARA, Gilsemara Vasques Rodrigues; LIMA, Paulo Gomes. A qualidade socialmente referenciada e a gestão democrática. **Ensaios Pedagógicos**, v. 1, n. 1, p. 39-46, 2017.
- AMARAL, Nelson Cardoso. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 71, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-24782017227145>. Acesso em: 10 jun. 2019.
- AWAZU, Luís Alberto de Fischer. **O federalismo brasileiro e o desenvolvimento nacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio de subsidiariedade: conceito e revolução. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 200, p. 21-54, abr./jun. 1995. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46525/46567>. Acesso em: 20 set. 2018.
- BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira *et al.* O estado democrático de direito e a necessária reformulação das competências materiais e legislativas dos estados. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 47, n. 186, p. 153-169, abr./jun. 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198680>. Acesso em: 25 mar. 2020.
- BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- BOBBIO, Norberto *et al.* **Dicionário de política**. Trad. Carmen C. Varriale e outros; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. 1. ed. Brasília, DF: Ed. UnB, 1998.
- BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 20 set. 2018.
- BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 15 abr. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 abr. 2018.

BRASIL. **Lei de 12 de outubro de 1832**. Ordena que os Eleitores dos Deputados para a seguinte Legislatura, lhes confirmam nas procurações faculdade para reformarem alguns artigos da Constituição. Rio de Janeiro, 1832. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-12-10-1832.htm. Acesso em: 12 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19394.htm. Acesso em: 20 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em: 20 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Brasília, DF, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 20 fev. 2020.

BREGMAN, Daniel. Reforma tributária e mudança no critério de distribuição da cota-parte do ICMS: compatibilidade e impacto nos orçamentos municipais. **Revista do BNDES**, n. 35, p. 229-282, jun. 2011. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3507.pdf. Acesso em: 20 fev. 2020.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; BARBALHO, Maria Goretti Cabral. Federalismo e educação no Brasil: subsídios para o debate. **Revista Educação em Questão**, v. 50, n. 36, p. 42-72, 2014.

COUTO; Monica Bonetti; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. O federalismo brasileiro. In: RAMOS, Dircêo Torrecillas (org.). **O federalista atual: teoria do federalismo**. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 491-500.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos quantitativo, qualitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil; REIS, Magali; ZANARDI, Teodoro Adriano Costa. **Base Nacional Comum Curricular: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Cortez, 2018.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Federalismo e financiamento da educação: a política do FNDE em debate. *In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto (orgs.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília, DF: Ipea, 2011. p. 79-94. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3083>. Acesso em: 20 fev. 2020.*

DALLARI, Dalmo. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2011.

DALLARI, Dalmo. Implicações do pacto federativo. *In: RAMOS, Dircêo Torrecillas (org.). **O federalista atual: teoria do federalismo**. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 491-500.*

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, set. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000300003&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 15 nov. 2018.

DOURADO, Luiz Fernandes. PNE 2014/2024: avaliação e perspectivas de um plano de estado. *In: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **Plano Nacional de Educação – PNE 2014/2024: avaliação e perspectivas**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2017. p. 9-24.*

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema nacional de educação, federalismo e os obstáculos ao direito à Educação Básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul./set. 2013.

DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique. **Políticas Públicas & Educação Básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

DUARTE, Clarisse Seixas. O ciclo das políticas públicas. *In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 16-43.*

FARENZENA, Nalu. Políticas de assistência financeira da União no marco das responsabilidades (inter)governamentais em Educação Básica. *In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto (orgs.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília, DF: Ipea, 2011. p. 95-110. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3083>. Acesso em: 20 fev. 2020.*

GIOVANNI, Geraldo di. As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de Pesquisa**, Campinas: UNICAMP/Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, n. 82, 2009. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=105472&opt=4>. Acesso em: 20 fev. 2020.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Trad. Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5. ed. rev. e atual. por Juliana Campos Horta. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Rio de Janeiro, [2018]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 10 jan. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar 2017**: notas estatísticas. Brasília, DF: MEC/Inep, jan. 2018. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2018/notas_estatisticas_Censo_Escolar_2017.pdf. Acesso em: 10 jul. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **IDEB**: Resultados e Metas. Brasília, DF, 30 ago. 2018. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/>. Acesso em: 15 jul. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Resultados**. Brasília, DF, 29 out. 2019. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb/resultados>. Acesso em: 15 jul. 2019.

LASSANCE, Antônio. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do estado *In*: LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE; Antônio (orgs.). **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012. v. 8. p. 23-35. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_federalismoabrasileira_v08.pdf. Acesso em: 20 fev. 2020.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica**: teoria da ciência e prática da pesquisa. Petrópolis: Vozes, 2011.

KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante. Federalismo: evolução política e necessidade de reconstrução. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, v. 31, n. 30/31, p. 81-120, 1988.

LOPES, Alice Casimiro. Apostando na produção contextual do currículo. *In*: AGUIAR, Márcia Angela da S.; DOURADO, Luiz Fernandes. **A BNCC na contramão do PNE 2014-2024**: avaliação e perspectivas. Recife: Anpae, 2018. p. 23-27.

MARTINS, Paulo de Sena. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

MAUÉS, Antonio G. Moreira; SIMÕES, Sandro Alex de Souza. Direito público sanitário constitucional. *In*: ARANHA, Márcio Iorio (Coord.). **Curso de extensão em direito sanitário para membros do Ministério Público e da Magistratura Federal**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2002. p. 422-452.

MILITÃO, Silvio C. N.; MILITÃO, Andréia N.; PERBONI, Fabio. Do PNE/2001 ao novo PNE (2011–2020): o financiamento da educação em análise. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 10., 2011, Curitiba; SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE REPRESENTAÇÕES SOCIAIS, SUBJETIVIDADE E EDUCAÇÃO, 1., 2011, Curitiba. [Anais...] Curitiba: PUC-PR, 2011. p. 8090–8102. Disponível em: https://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/5866_3462.pdf. Acesso em: 20 fev. 2020.

OBSERVATÓRIO DO PNE. **Plano Nacional**. c2018. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/plano-nacional>. Acesso em: 20 dez. 2018.

OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. **A configuração assimétrica do federalismo brasileiro**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. **Federalismo assimétrico brasileiro**. Belo Horizonte: Arraes, 2012.

OLIVEIRA, Thiago de. **O poder local e o federalismo brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PALÁCIOS, Fernando Antônio Colares; PALÁCIOS, Fernando Rocha. Federalismo cooperativo nas políticas públicas de financiamento da educação básica. *In*: BASTOS, Elísio Augusto Velloso; FONSECA, Luciana Costa da; CHICHOVSKY, Patrícia Blagitz (Coords.). **Direitos Fundamentais na Amazônia**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 273-302.

PALÁCIOS, Fernando Rocha. **A cooperação federativa nas políticas públicas de Educação Básica**: análise das políticas de financiamento, propostas do governo federal e dos educadores. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro Universitário do Estado do Pará, Belém, 2016. Disponível em: <https://www.cesupa.br/MestradoDireito/dissertacoes/A%20coopera%C3%A7%C3%A3o%20federativa%20nas%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20de%20educa%C3%A7%C3%A3o%20b%C3%A1sica.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

PARÁ. Lei n. 8.186, de 23 de junho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação - PEE e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Pará**, Belém, PA: IOEPA, v. 125, n. 32.913, p. 1-32, 24 jun. 2015.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. Composição da federação brasileira. *In*: RAMOS, Dircêo Torrecillas (org.). **O federalista atual**: teoria do federalismo. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 84-92.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O federalismo assimétrico**. São Paulo: Plêiade, 1998.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. O federalista assimétrico: unidade na diversidade. *In*: RAMOS, Dircêo Torrecillas (org.). **O federalista atual**: teoria do federalismo. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 121-140.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira; BASTOS, Romeu Costa Ribeiro. Da Confederação a Federação: a trajetória da fundação dos estados unidos. *In*: RAMOS, Dircêo Torrecillas (org.). **O federalista atual**: teoria do federalismo. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 46-59.

ROMANO, Roberto; VALENTE, Ivan. PNE: plano nacional de educação ou carta de intenção? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, set. 2002.

SAVIANI, Dermeval. **Da LDB ao novo PNE**: por uma outra política educacional. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2019.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação**: por uma outra política educacional. Campinas: Autores Associados, 2000.

SAVIANI, Dermeval. História da escola pública no Brasil: questões para pesquisa. *In*: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Demerval; NASCIMENTO, Maria Isabel Moura (Orgs.). **A escola pública no Brasil**: história e historiografia. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 1-29.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**. Campinas: Autores Associados, 2014.

SILVA, Monica Ribeiro da. A BNCC da reforma do Ensino Médio: o resgate de um empoeirado discurso. **Educação em Revista**, v. 34, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/edur/v34/1982-6621-edur-34-e214130.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

SOARES, Esther Bueno. Origem e evolução do Estado Federal. *In*: RAMOS, Dircêo Torrecillas (org.). **O federalista atual**: teoria do federalismo. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 35-45.

STEFANO, Isa Gabriela de Almeida. Direito à educação: cláusula pétrea. **Revista Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu**, n. 3, p. 60-73, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://www.usjt.br/revistadireito/numero-3/4-isa-gabriela-almeida-stefano.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2020.

TANNO, Claudio Riyudi. **Universalização, qualidade e equidade na alocação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)**: proposta de aprimoramento para a implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). [Brasília, DF]: Câmara dos Deputados/Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, out. 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/et-24-2017-univers-qualidade-equidade-fundeb>. Acesso em: 20 abr. 2019.

TEIXEIRA, Diogo de Vasconcelos; VESPÚCIO, Carolina Rocha. O direito à educação nas Constituições brasileiras. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. 19, n. 4117, out. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/29732>. Acesso em: 16 jun. 2018.

TRIGUEIRO, Rodrigo de Menezes *et al.* **Metodologia científica**. Londrina: Editora e Distribuidora Educacional, 2014.